

**PEMBERDAYAAN HUKUM PERTAMBANGAN DALAM
RANGKA MENINGKATKAN PENDAPATAN DAERAH
(STUDI KASUS DI KABUPATEN SANGGAU)**



TESIS

**Disusun Dalam Rangka Persyaratan Memperoleh
Gelara Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

**KARMINDANU, SH
NIM. B4A002027**

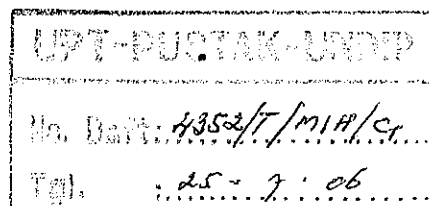
Program Kajian Hukum Ekonomi Dan Teknologi (HET)

Pembimbing :

Prof. DR. Hj. ESMI WARASSIH P., S.H., M.S.

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2005



Halaman Pengesahan

**PEMBERDAYAAN HUKUM PERTAMBANGAN DALAM
RANGKA MENINGKATKAN PENDAPATAN DAERAH
(STUDI KASUS DI KABUPATEN SANGGAU)**

oleh :

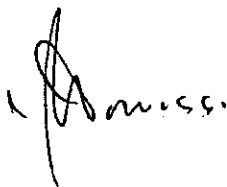
KARMINDANU, S.H.

NIM. B4A002027

**Tesis Ini Telah Disetujui Untuk Dipertahankan Di Depan Dewan Penguji
Guna Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum**

Mengetahui,

Pembimbing,



Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih P., S.H.MS.

NIP. 130.529.436

Ketua Program,

Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.

NIP. 130.350.519

MOTTO :

- Kepada setiap jiwa diberi balasan dengan sempurna sesuai dengan apa yang telah di kerjakannya dan Dia lebih mengetahui apa yang mereka kerjakan (Qs. Az. Zumar : 70)
- Ilmu yang di peroleh dengan cara,
Disiplin, jujur, Iman, tekun dan Ulet,
Akan menjadi cahaya di tengah kegelapan.
- Menimba Ilmu dari Sang Guru....,
ibarat mengambil air sungai yang mengalir,
Tidak membuat airnya berkurang.

PERSEMBAHAN

- Kupersembahkan karya ini bagi kedua orang tuaku yang tiada henti dan batas waktu, memberi kasih sayang dan do'a untuk anak cucunya di Perantauan, semoga Allah SWT. Senantiasa menjaga dan memberi kemuliaan, kakak dan adik-adikku yang selalu memberikan kasih sayang dan rasa persaudaraan yang hangat.
- Istri dan Putra putriku tercinta yang senantiasa sabar dan mengalah, memberikan dorongan, inspirasi, kasih sayang dan segala pengertian : Terima kasih.

KATA PENGANTAR

BISSMILLAH ROHMANNIRRAHIM

Puji dan syukur penulis senantiasa panjatkan kepada Allah SWT atas rahmat dan hidayah-Nya sehingga Akhirnya Tesis ini dapat terselesaikan.

Pada kesempatan ini penulis juga menghaturkan rasa terima kasih secara tulus dan ikhlas, kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan, dorongan baik yang bersifat materiil maupun spiritual, semoga Allah S.A.W. senantiasa melindungiNya.

Ucapan terima kasih yang tulus dan dengan kerendahan hati penulis haturkan kepada yang terhormat,

1. Bapak Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH, selaku Ketua Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menambah ilmu dan mendapat banyak pencerahan;
2. Ibu. Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih P., S.H. MS, selaku pembimbing, yang telah banyak memberikan inspirasi, ilmu dan pencerahan serta dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan dan petunjuk baik selama perkuliahan maupun dalam penyelesaian tesis ini.
3. Bapak Sudardi SH, yang banyak memberikan ilmu, masukan dan pencerahan selama penulis menimba Ilmu serta dalam proses penulisan tesis ini.
4. Almarhum Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH. dan Almarhum Prof. Dr. I.S. Susanto, SH., meski sesaat tetapi penulis telah berkesempatan menambah ilmu dan mendapatkan pencerahan dari mereka, Semoga Allah SWT memberikan ampunan dan tempat yang damai di Surga-Nya.
5. Segenap Bapak dan Ibu Dosen pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang yang telah banyak memberikan bekal ilmu pengetahuan dengan penuh rasa kesabaran.

6. Segenap karyawan dan karyawan baik yang “bermarkas” di sekretariat maupun di perpustakaan, yang dengan tulus membantu memberikan pelayanan kepada penulis.
7. Ibu Rektor dan Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura Pontianak, yang telah memberikan rekomendasi kepada penulis untuk melanjutkan studi pada program Magister Ilmu Hukum Bidang Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi Universitas Diponegoro Semarang.
8. Bupati dan Ketua DPRD Kabupaten Sanggau dan Ir. Rodi Sanen (Kasubdin Pertambangan) Ir. Redi S (Staff Bidang Perizinan) Abdulrahman Ismail, SH. (Kepala Badan Pengelola Keuangan dan Kekayaan Daerah) atas kesediaannya memberikan data yang sangat berguna bagi penyusunan tesis.
9. Bupati beserta Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pontianak yang telah memberikan Support dalam penyelesaian studi penulis.
10. Rekan-rekan Anggota Dewan Pertimbangan Desa(BPD) dan segenap warga penulis, di lingkungan RT 01 –RT 06 / RW V Desa Arang Limbung Kecamatan Suri Raya Kabupaten Pontianak yang telah mengizinkan dan mendorong untuk menimba ilmu di Jawa Tengah Semarang.
11. Rekan-rekan mahasiswa Program Magister ilmu Hukum UNDIP Angkatan Tahun 2002 atas kerjasamanya selama ini sehingga tercipta suasana yang kondusif, saling membantu dalam studi.
12. Bapak Wioredjo beserta Ibu, di Klaten,, suatu jasa yang luar biasa yang telah membesarkan dan memberikan do’a Restu, nasehat, dari kecil hingga sekarang, yang sangat penulis patuhi, ternyata menteladani dan meringankan langkah dalam penyelesaian studi ini.
13. Bapak Dikan Sastrowinoto beserta Ibu (Mertua) yang telah mengizinkan dan mendorong moril dan nasehat sehingga dapat meringankan langkah bagi penulis dalam menyelesaikan studi ini.
14. Mas Karmin Priyosarjono / mbak Sumini di Klaten ; Adinda Kapten Infantri Sunardi, di Magelang dan Adinda Sugiyono, S.H di Klaten, beserta Adinda Muhammad Syah / Rulminati, Amin Sultoni, Nor Puintan, S.Sos, Mego

Sukoco, S.H, di Pontianak yang selalu memonitor atas kesehatan Penulis selama menyelesaikan studi di Semarang.

15. Yang tercinta istri penulis, Nursifin, S.H, dan putra-putri penulis, Sigit Normagiat, Canggih Normawati, Dian Normaladewi dengan penuh pengertian dan kesabaran memberikan dukungan dan motivasi lahir dan batin kepada penulis dalam menyelesaikan studi ini.

Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu pada kesempatan ini, penulis haturkan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya atas bantuan yang telah di berikan.

Akhirnya kepada Allah penulis panjatkan do'a semoga segala bantuan dan amal baik yang diberikan mendapatkan RidhoNya. Amin.

Semarang, Juni 2005

Penulis

ABSTRACT

Law Empowerment on Mining Authority to Enhance Local Income in Sanggau Regency

KARMINDANU
NIM. B4A002027

The thesis discusses policy direction on mining management in the frame of local autonomy in Sanggau regency and is to find solution on some problems: synchronization of Government's policy direction in enhancing local income from mining sector; juridical and technical obstacles that halt the implementation of policy direction on mining management in Sanggau regency, and effectiveness of law enforcement on deviated mining efforts. Through normative and sociological law research methods, it is found that synchronization of national policy direction is generally coherent, but the specific substances are still contrary to the social, economy, and culture facts of Sanggau regency. The main juridical obstacle is the difficulty in combining regulation norms related to mining sector management. The technical obstacle can be found in the limited conditions of organization, management, human resources, finance, structure, and infrastructure, so that implementation of law empowerment on mining authority cannot optimally run. It influences local income which is sufficient. Based on the above problems, it is recommended that plan on mining sectors should be accurate by forming local management information system board and revising regulations which still halt community's rights, obligation, and participation in managing mining efforts.

Key words : empowerment, mining, and local autonomy

ABSTRAK

Tesis ini membahas arah kebijakan pengelolaan pertambangan dalam rangka otonomi daerah di Kabupaten Sanggau dan untuk menjawab permasalahan :

Sinkronisasi arah kebijakan pemerintahan dalam meningkatkan pendapatan daerah dari sektor pertambangan; kendala yuridis dan teknis yang menghambat pelaksanaan arah kebijakan pengelolaan pertambangan di Kabupaten Sanggau; serta efektivitas penegakan hukum usaha pertambangan yang menyimpang. Melalui metodologi penelitian hukum normatif dan sosiologis diperoleh kesimpulan bahwa sinkronisasi arah kebijakan nasional dan daerah secara umum sudah cukup berkoherensi, namun substansi spesifikasinya masih kontradiktif dengan realitas sosekbud daerah Kabupaten Sanggau. Kendala yuridis yang terkait dengan pengelolaan sektor pertambangan. Demikian pula kendala teknis, dirasakan masih terbatas kondisi organisasi, manajemen, SDM, keuangan sarana dan pertambangan kurang optimal, sehingga berpengaruh pada tingkat pendapatan daerah yang tidak memadai sehingga dengan permasalahan diatas dapat direkomendasikan, agar perencanaan sektor pertambangan ke depan dilakukan berdasarkan akurat dengan membentuk badan sistem informasi manajemen daerah dan merevisi peraturan perundang-undangan yang masih menghambat hak-hak, kewajiban dan peran serta masyarakat dalam mengelola sumber pertambangan.

Kata Kunci : Pemberdayaan, Pertambangan dan Otonomi Daerah

DAFTAR SINGKATAN

BPKKD	: Badan Pengelola Keuangan dan Kekayaan Daerah
UU	: Undang-Undang
UUPD	: Undang-Undang Pemerintah Daerah
IKP	: Izin Kuasa Pertambangan
SIPD	: Surat Izin Pertambangan Daerah
SIPR	: Surat Izin Pertambangan Rakyat
PMA	: Penanaman Modal Asing
PMDN	: Penanaman Modal Dalam Negeri
PETI	: Pertambangan Emas Tanpa Izin
RPL	: Rencana Pemantauan Lingkungan
RKL	: Rencana Kerja Lingkungan

DAFTAR TABEL

- Tabel : 1. Target dan Realisasi Perizinan Kuasa Pertambangan Penyelidikan Umum oleh PT. Rosadi Jaya Utama Pontianak, Tahun. 2000 – 2004.
2. Target dan Realisasi Perizinan Kuasa Pertambangan Eksplorasi oleh PT. Borneo Resources Mining International Jakarta Tahun 2003 – 2004.
 3. Target dan Realisasi Perizinan Kuasa Pertambangan Eksplorasi oleh PT. Aneka Tambang Jakarta Tahun 2000 – 2004.
 4. Target dan Realisasi Perizinan Perpanjangan Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD) Tahun 2000 – 2004.
 5. Target dan Realisasi Perpanjangan Surat Izin Pertambangan Rakyat (SIPR) Tahun 2000 – 2004.
 6. Hubungan Pemberian Perizinan Pertambangan Terhadap Pemberdayaan Hukum.
 7. Hubungan Perpanjangan Perizinan Pertambangan terhadap Pemberdayaan Hukum.
 8. Target dan Realisasi Pembayaran Pajak Reklame oleh Pemegang SIPR Tahun 2003 – 2004.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
MOTTO	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vii
DAFTAR SINGKATAN	viii
DAFTAR RALAT	ix
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kontribusi Penelitian	9
E. Kerangka Pemikiran	10
F. Methodologi Penelitian	35
G. Sistematika dan Pertanggungjawaban Penulisan	45
BAB II PEMBERDAYAAN HUKUM, PENGELOLAAN PERTAMBANGAN DAN OTONOMI DAERAH	
A. Pemberdayaan Hukum	48

a. Konsep Pemberdayaan	48
b. Fungsi Hukum dalam Pemberdayaan Hukum	53
c. Kesadaran dan kepatuhan Terhadap Hukum	61
d. Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum	67
e. Konsep Budaya Hukum	73
f. Hubungan Hukum dengan Masyarakat	78
B. Penyelenggaraan Pemerintah – Daerah (Otonomi)	
a. Ruang Lingkup Pengertian	90
b. Paradigma Baru Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Otonomi Daerah)	104x
c. Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) dalam Perspektif Otonomi Daerah	113
d. Arah Kebijakan Pengelolaan – Pertambangan di Kabupaten Sanggau	122
e. Konsep Penegakan Hukum Kaitannya dengan Pengelolaan Usaha Pertambangan	132
C. Tinjauan terhadap Perizinan Kuasa Pertambangan	
a. Pengertian dan Pengaturan	142
b. Fungsi dan Tujuan Perizinan	147
c. Prosedur dan Persyaratan Pemberian Izin Kuasa Pertambangan	156
d. Jangka Waktu, Pembatalan, Pencabutan Izin Kuasa Pertambangan	157

BAB III DISKRIPSI LATAR DAERAH / LOKASI PENELITIAN

A. Setting Sosial Pertambangan Umum Daerah Penelitian	164
B. Kebijakan Pengelolaan Pertambangan di Kabupaten Sanggau	170
C. Penyusunan Perencanaan Pemberian Izin Pertambangan di Kabupaten Sanggau	178
D. Perhitungan Potensi Retribusi Perizinan Pertambangan	181
E. Strategi Penetapan Perubahan Tarif Retribusi Perizinan Kuasa Pertambangan, Pertambangan Daerah, Pertambangan Rakyat	182

BAB IV PEMBERDAYAAN HUKUM MELALUI PERIZINAN KUASA

PERTAMBANGAN

A. Pandangan / Sikap Pemegang Izin Usaha Pertambangan	188
B. Budaya Hukum dalam Perspektif Perizinan Pertambangan.....	193
C. Pelaksanaan Kebijakan Pengelolaan Pertambangan di Kabupaten Sanggau	215

BAB V PENUTUP

A. Simpulan	236
B. Rekomendasi	238

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Semenjak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pada tanggal 18 Agustus 1945 pergeseran-pergeseran dalam pergantian pemerintah terjadi secara silih berganti yaitu dari sistem pemerintahan orde lama ke orde baru dan akhirnya sekarang ke reformasi selalu dibarengi dengan suatu krisis ekonomi yang tingkatnya sesuai versi politik yang dianutnya.

Bahwa sejak itu konstitusi dibentuk dan sebagai landasan operasi dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara :

“Konstitusi kemerdekaan Undang-Undang Dasar 1945 melandasi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (The Legal Principles of Indonesia) Pasal 33 UUD 1945, ini merupakan tonggak yang kuat dan harus kokoh dalam mengelola pembangunan nasional.¹⁾

Krisis ekonomi akan berpengaruh terhadap arah pembangunan yang tidak berpihak kepada rakyat sehingga menimbulkan pergeseran-pergeseran atau perubahan sosial seperti peningkatan pengangguran, kemiskinan, produktivitas dan rendahnya kualitas tenaga kerja, akhirnya lembaga-lembaga

¹⁾ Soedjono Dirdjosisworo, 1999. *Hukum Perusahaan Mengenai Penanaman Modal Di Indonesia*, CV. Mandar Maju, Bandung.

ekonomi yang berada di daerah mengalami kemunduran bahkan gulung tikar, misalnya usaha kecil dan menengah yang menjadi tumpuan hidup rakyat

Solusi terhadap masalah ini sesuai dengan politik hukum dari Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah adalah penyelenggaraan daerah yang mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi dan mendorong untuk memperdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jadi undang-undang ini menempatkan otonomi daerah utuh pada daerah Kabupaten dan daerah kota.

Perekonomian cenderung terbuka, namun kemungkinan akan mempersulit ekonomi kerakyatan dalam perekonomian terbuka dan persaingan bebas yang dapat survive hanya mereka yang mempunyai akses terhadap faktor kualitas dan modal yang cukup.

“Pembangunan ekonomi kerakyatan, berarti harus ada orientasi strategi pembangunan yang memihak kepada rakyat yang banyak atau yang memberi peluang pada sebagian besar pembangunan ekonomi, dan menikmati dari hasil keterlibatan secara layak, maka dibutuhkan suatu pemberdayaan ekonomi agar dalam tahap transisi dewasa ini dapat mempunyai akses-akses yang bisa memperbesar kemampuannya dalam perekonomian.”²⁾

upaya mengatasi keterbelakangan dunia ketiga ditempuh dengan mengejar pertumbuhan ekonomi diyakini bahwa pertumbuhan ekonomi sangat penting bagi kemajuan suatu bangsa model pembangunan pada waktu itu didominasi oleh pemikiran pentingnya pertumbuhan ekonomi hanya mengejar ketinggalan.

²⁾ Edy Suwandi Hamid, MB Hendrie Anton, *Ekonomi Indonesia Memasuki Milinium III*. UII Press. Yogyakarta, 2002, Hal 2

Model / paradigma sekarang ini diyakini bahwa pertumbuhan merupakan ukuran utama keberhasilan pembangunan, dan hasil pertumbuhan akan dapat pula dinikmati masyarakat sampai di lapisan paling bawah, baik dengan sendirinya maupun melalui campur tangan pemerintah.

Beberapa kalangan berpendapat bahwa ketimpangan pembangunan, apabila hal itu terjadi adalah merupakan situasi yang tidak terelakkan dan justru keadaan yang terus memacu pertumbuhan itu sendiri, namun hipotesis “Trickle Down Effect” yang melekat pada “Growth Paradigm”, bahkan yang terjadi di banyak negara yang sedang berkembang sebaliknya, kesenjangan justru semakin melebar.³⁾

Bahwa konsekuensi arus globalisasi dan pola perkembangan ekonomi global akan membawa perekonomian suatu bangsa, semakin terintegrasi secara dinamis dengan perekonomian dunia.

“Dalam menghadapi perkembangan dunia, khususnya globalisasi ekonomi tersebut bangsa Indonesia tidak boleh kehilangan arah akan tetapi harus tetap berpegang pada amanat konstitusi yang merupakan landasan, pembangunan pada tingkat perkembangan dan kondisi apapun.”⁴⁾

Indonesia sedang berada pada masa transparansi dalam hubungan antara pemerintah pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota, masalah kesenjangan antara daerah, antara sektor, antar usaha, dan antar golongan pendapatan dalam masyarakat masih di hadapi oleh daerah-daerah di Indonesia ketimpangan ini akan menumbuhkan rasa keadilan pemerintah,

³⁾ Ginanjar Kartasasmita, *Pembangunan Ekonomi Untuk Rakyat Memadukan Pertumbuhan dan Kemerataan*, Pustaka Cidesindo, Jakarta 1996. hal 50.

⁴⁾ Irawan, Suparmoko, M. *Ekonomi Pembangunan*. BPFE, Yogyakarta, 2002. Hal 9

masalah-masalah tersebut tumbuh subur pada sistem pemerintah orde baru yang akan sentralistis dengan Undang-Undang Nomor 4 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah di daerah sebagai sarana ide/operasionalnya.

Setelah pemerintah bergeser ke pemerintah reformasi masalah-masalah tersebut mulai diatasi dan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah terbuka peluang baru dari pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota untuk mengambil tanggung jawab lebih besar dan luas dalam pelayanan umum kepada masyarakat setempat, untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Untuk menjamin kepastian hukum dalam pelaksanaan pemerintah daerah yang berdasarkan Desentralisasi dibentuk Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999; Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999; serta peraturan pemerintah Nomor 25 tahun 2000; Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2002; Peraturan Pemerintah Nomor 104, Tahun 2000, Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000, Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000, Peraturan Pemerintah Nomor 107 tahun 2000 dan ketentuan lainnya yang relevan sebagai petunjuk pelaksanaannya.

Berdasarkan ketentuan undang-undang diatas yaitu keleluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah sebagai daerah otonomi.

“Pasal 1 huruf h undang-undang pemerintah daerah pengertian otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan.

Pasal 1 huruf i, menyebutkan daerah otonomi selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas tertentu berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 pasal 5 ayat 1 menyatakan daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan : kemampuan ekonomi, potensi daerah; sosial budaya; sosial politik; jumlah penduduk; luas daerah; dan perkembangan lain. Kabupaten Sanggau adalah daerah otonomi seperti disebutkan dalam pasal 1 huruf h, I, dan pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999.

Dengan konsep daerah otonomi apalagi pada era otonomi sekarang ini dimana setiap daerah harus memiliki kemampuan dalam membangun pondasi dan struktur ekonominya dengan tujuan otonomi daerah suatu misal dengan peningkatan kesejahteraan rakyat, serta pendapatan asli daerah (PAD) terus dapat ditingkatkan.

Untuk meningkatkan pelaksanaan pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat serta peningkatan pendapatan ekonomi daerah diperlukan penyediaan sumber-sumber pendapatan asli daerah yang hasilnya seharusnya memadai.

Sumber pendapatan asli daerah berdasarkan pasal 79 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yaitu :

1. Hasil pajak daerah
2. Hasil retribusi daerah
3. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dari ;
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Kabupaten Sanggau, salah satu wilayah yang berada di Provinsi Kalimantan Barat memiliki potensi besar dalam upaya mensejahterakan

rakyatnya melalui peningkatan pendapatan ekonomi daerah, dari sektor pertambangan.

Setidaknya terdapat 2 (dua) perusahaan yang berbentuk PT. telah memegang kuasa pertambangan dari Bupati Sanggau yang bergerak di sektor pertambangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan sebagaimana telah mengalami perubahan pertama dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969, kedua dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 1992 dan ketiga dengan Peraturan Pemerintah Nomor 75 tahun 2001, diharapkan mampu meningkatkan pendapatan ekonomi daerah Sanggau melalui berbagai pajak dan retribusi yang merupakan kewajiban dari perusahaan tersebut.

Berdasarkan hasil prapenelitian yang dilakukan terlihat bahwa kedua perusahaan yang sudah memiliki kuasa pertambangan tersebut belum melaksanakan kewajibannya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dan peraturan-peraturan perundangan yang berkaitan dengan usaha pertambangan. Dalam kondisi yang demikian terlihat bahwa hukum sebagai suatu sistem belum mampu memberdayakan dirinya dalam menghadapi Perusahaan tersebut, sebagai bagian dari sistem ekonomi.

Salah satu upaya untuk mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, mengenai pembiayaan pemerintahan dan pembangunan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah, khususnya yang bersumber dari pajak daerah perlu ditingkatkan sehingga kemandirian

daerah dalam, hal pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dapat diwujudkan.

Peran pajak daerah dan retribusi daerah dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, di setiap Kabupaten / Kota khususnya Kabupaten Sanggau Kalimantan Barat dalam rangka meningkatkan pendapatan ekonomi daerah, maka sangat diperlukan kebijakan-kebijakan hukum (Policy Bupati) yang dapat memberikan legitimasi dalam melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah tersebut kepada masyarakat sehingga dapat menciptakan keadilan, transparansi dan kepastian dalam melakukan pemungutan.

B. PERMASALAHAN

Dengan teori konstruksi bisa dilihat bahwa para perilaku birokrat telah terkoptasi dan terkonstruksi kesadarannya selama masa orde baru, kejelian dan sifat kritis serta ketajaman perasaan hukumnya kurang, dan hukum hanya dipandang sebuah proyek yang membawa berkah, mata fisik yang Secara sosial dapat melihat ketidakadilan, telah tertutup apalagi mata batinnya.

Hegemoni negara yang demikian kuatnya sehingga kesadaran mereka terkoptasi, juga bukan demi kepentingan negara melainkan kepentingan individu, pandangan merupakan suatu gambaran dimana pengagum hukum dari para legal profesional yang mengkreditkan ruang gerak hukum dari *as a great anthropological document* dalam arti hukum hanya dilihat secara sepotong-potong sebagai aturan undang-undang yang dapat digunakan untuk

menyebunyikan pembusukan hukum dari perilaku para pelaku korupsi, kolusi, nepotisme, yang berlindung dibalik paham legalisme positivisme. Oleh karena itu perlu diganti dengan paradigma baru yang lebih manusia, etis, estetis, lebih menonjolkan solidaritas dan keadilan dengan format yang lebih menarik melalui Restrukturisasi hukum menurut teori sistem dari Friedman.⁵⁾

Bertolak dari uraian diatas, maka dapat dirumuskan Permasalahannya sebagai berikut :

1. Kebijakan apakah yang ditempuh oleh Pemerintah (Bupati) dalam rangka meningkatkan Pendapatan Daerah Kabupaten Sanggau.
2. Mengapa hukum sebagai suatu sistem belum berdaya meningkatkan Pendapatan Daerah Kabupaten Sanggau.
3. Bagaimana hukum dapat diberdayakan sehingga Pendapatan Daerah menjadi meningkat.

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menggali dan mengungkapkan tentang kebijakan yang ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Sanggau dalam rangka peningkatan pendapatan daerah melalui pemberian izin kuasa pertambangan;
2. Untuk mengungkap dan mengetahui indikasi yang menyebabkan tidak berdayanya hukum (*policy*) tentang kuasa pertambangan dalam mendukung peningkatan pendapatan daerah.

⁵⁾ Friedman Dalam Soesanto I.S, *Hukum Birokrasi Kekuasaan Di Indonesia*, Walisongo Semarang, 2001. Hal 135

3. Untuk merumuskan konsep-konsep solusi agar bagaimana hukum (*policy*) dapat diberdayakan, sehingga Pendapatan Daerah menjadi meningkat.

D. Kontribusi Penelitian

Dari aspek keilmuan penulis memilih Kabupaten Sanggau Propinsi Kalimantan Barat, berikut akan dipaparkan berbagai unsur, indikator adanya perubahan, pengembangan serta terjadinya konflik : dalam hal ini secara ontology artinya positivisme memandang kenyataan yang dapat dimengerti dan dikendalikan oleh hukum dan mekanisme alam (*realism*).

Post Positivisme memandang kenyataan itu ada, dan secara epistimologi yang berarti bahwa Positivisme bersifat dualistik dan obyektif dalam arti Peneliti dan obyek yang diteliti diasumsikan sebagai suatu yang saling mempengaruhi atau terpengaruh, obyektifitas eksternal ditekankan disini sebagai misal apakah temuan sesuai dengan pengetahuan yang sudah ada dan juga dimanfaatkan masyarakat secara ilmiah, konstruktivisme bersifat obyektif, dimana temuan merupakan hasil interaksi antara peneliti dan yang diteliti.

Secara metodologi berarti positivisme jelas eksperimen dan manipulasi yang menjadi acuan utama, yang berupa pertanyaan dan hipotesis dinyatakan dalam proposisi yang harus diuji untuk mengetahui kebenarannya⁶⁾

⁶⁾ Denzim Guba, Op. Cit Hlm 43

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk :

1. Kontribusi Teoritis

Secara teoritis dengan hasil penelitian ini dapat dijadikan sumber informasi ilmiah guna melakukan pengkajian lebih lanjut dan mendalam tentang kebijakan pemerintah dalam meningkatkan ekonomi daerah Kabupaten Senggau.

2. Kontribusi secara praktis

- a. Bagi aparatur pemerintah dengan hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan dalam mengambil langkah kebijakan guna mengatasi fenomena atas kemungkinan ketidakberhasilan pelaksanaan otonomi daerah serta solusinya untuk mengatasi fenomena tersebut.
- b. Bagi masyarakat, dapat dijadikan sebagai bahan masukan dalam rangka turut serta berpartisipasi dalam mendukung setiap kebijakan pemerintah dalam peningkatan ekonomi daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Senggau.

E. Kerangka Teori

Penulisan ini menggunakan paradigma sebagaimana dikemukakan oleh George Ritzer dengan bertendensi paradigma fakta sosial (social fact).

“Paradigma yang dimaksud adalah pandangan yang mendasar dari ilmuwan tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari oleh suatu cabang ilmu pengetahuan (disipline). Paradigma membantu merumuskan tentang apa yang harus dipelajari, persoalan serta aturan-aturan apa yang harus diikuti dalam menginterpretasikan

informasi yang dikumpulkan dalam rangka menjawab persoalan-persoalan tersebut.⁷⁾

Paradigma menggolong-golongkan merumuskan dan menghubungkan exemplar, teori-teori, metode-metode serta seluruh pengamat yang terdapat dalam metode itu.

Paradigma diatas memandang kebijakan publik sebagai proses yang dinamik dan kompleks. Ritzer menciptakan suatu exemplar paradigma baru untuk menanggulangi masalah paradigma yang sudah ada, model yang diajukan diharapkan akan menarik perhatian bagi sosiolog yang tidak menyukai paradigma sosiologinya yang telah ada.

Ritzer hanya mengingatkan kita kepada suatu alternatif yang selalu ada dalam sosiologi, sekalipun adanya benar secara implisit, idenya adalah tingkat realitas sosial, bukan berarti realitas sosial benar-benar terbagi dalam beberapa tingkat, dalam kenyataan realitas sosial benar-benar terbagi dalam beberapa tingkat, dalam kenyataan realitas sosial paling tepat dipandang sebagai kesatuan sosial yang berskala luas yang mengalami perubahan terus menerus.

Untuk menjelaskan kompleksitas yang sangat luas ini, sosiolog harus melakukan abstraksi dalam berbagai tingkatan kepentingan analisa secara sosiologis.

Tingkatan realitas sosial diperoleh dari interaksi antara dua dasar kontinum sosial yaitu makroskopik, mikroskopik dan obyektif-subyektif.

⁷⁾ George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda* (Terjemahan) Alimandan Rajawali, Pers Jakarta, 192. Hal 8

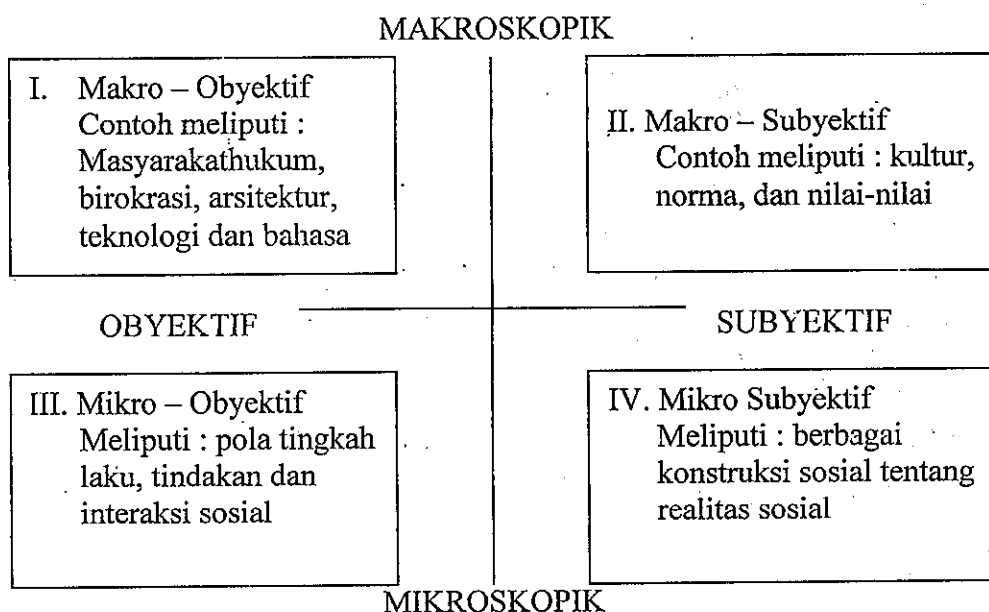
Dimensi makroskopik – mikroskopik berkaitan dengan ukuran besarnya fenomena sosial, mulai dari kehidupan masyarakat sebagai suatu keseluruhan sampai kepada tindakan sosial.

Sedangkan kontinum obyektif – subyektif, mengacu kepada persoalan apakah fenomena berupa barang sesuatu yang nyata-nyata ada, dan berwujud material (seperti birokrasi dan pola-pola interaksi sosial) ataukah berupa barang suatu yang adanya hanya di dalam alam idea dan didalam pengetahuan saja (seperti norma-norma nilai).

Ritzer menegaskan bahwa paradigma sosiologis sosial yang baru harus membahas keempat tingkatan realitas sosial secara integrative.

Paradigma sosiologi yang terpadu itu harus menjelaskan

1. Kesatuan makro – obyektif, seperti birokrasi
2. Struktur makro – subyektif, seperti kultur
3. Fenomena mirko – obyektif seperti pola-pola interaksi sosial
4. Fakta-fakta mirko – subyektif, seperti pembentukan realitas.



Talcot Parsons, menyatakan pranata sosial adalah kompleks peranan yang telah melembaga dalam sistem sosial, pranata sosial harus dianggap sebagai suatu tatanan yang lebih tinggi dari pada struktur sosial, masing-masing unit sosial selalu sesuai dengan status dari struktur sosial yang ada.

Paradigma fakta sosial apakah mereka memusatkan perhatiannya kepada struktur sosial atau kepada pranata sosial, namun keduanya mereka pandang sebagai barang sesuatu yang sungguh-sungguh ada dalam bentuk material yang utuh dan kompleks (material entitas). Perhatian utamanya terpaut kepada antar hubungan antar struktur sosial, pranata sosial dan hubungan antar individu dengan struktur sosial, serta hubungan antara individu dengan pranata sosial.

Teori adalah teori fungsionalisme struktural, yang menekankan kepada keteraturan (order) dan mengabaikan konflik dan perubahan-perubahan dalam masyarakat, konsep dasar utamanya adalah fungsi, disfungsi, fungsi laten, fungsi manifest dan keseimbangan (equilibrium). Menurut teori ini masyarakat merupakan suatu sistem yang terdiri dari atas bagian-bagian atau elemen-elemen yang saling berkaitan dengan saling menyatu dalam keseimbangan asumsi dasarnya adalah bahwa setiap struktur dalam sistem sosial fungsional terhadap yang lain, sebaliknya kalau tidak fungsional maka struktur ini tidak akan ada atau akan hilang dengan sendirinya.

Secara ekstrim, Penganut beranggapan bahwa semua peristiwa dan semua struktur adalah fungsional bagi suatu masyarakat pada tingkat tertentu seperti peperangan Ketidaksamaan sosial, perbedaan ras bahkan kemiskinan diperlukan oleh suatu masyarakat, kalau terjadi konflik teori fungsionalisme struktural memutuskan perhatiannya kepada masalah bagaimana cara menyelesaikan sehingga masyarakat tetap pada kesimbangan.⁸⁾

Robert K. Merton berpendapat bahwa obyek analisa sosiologi adalah fakta sosial seperti : peranan sosial, pola-pola institusional, proses sosial, organisasi kelompok, pengendalian sosial dan membedakan sifat dari fungsi atas fungsi manifest (manifest) adalah fungsi yang diharapkan (intended) dan fungsi laten adalah fungsi tidak diharapkan.

Teori fungsional memandang segala pranata sosial yang ada dalam suatu masyarakat tertentu serba fungsional dalam artian positif dan negatif.

Talcot Parsons sebagai tokoh fungsional modern berpendirian bahwa orang tidak dapat berharap banyak mempelajari perubahan sosial sebelum memahami secara memadai struktural sosial.

Pada masa seperti di Indonesia akan banyak sekali pihak yang bertarung dalam kebijakan secara terbuka melakukan bargaining dan tarik menarik kepentingan sehingga perubahan kebijakan akan dapat terjadi kapan saja, dengan cara apa saja, dengan demikian tujuan paradigma ini adalah sebagai pendukung proses demokratisasi.

⁸⁾ George Ritzer, Ibid Hal 25

Pendekatan paradigma sosiologi ternyata bersifat sepihak, maka pertumbuhan dan kesadaran akan pentingnya suatu pendekatan terpadu sudah selayaknya dikembangkan bukan sebagai pengganti paradigma yang kini ada, menurut Ritzer paradigma terpadu menerangkan ke empat tingkat utama realitas sosial dan pusat perhatian kepada struktur makro karena masyarakat sekarang sifatnya modern.

"Sesuai dengan paradigma yang digunakan yaitu paradigma fakta sosial pusat perhatian Penyelidikannya adalah fakta-fakta sosial. Fakta-fakta sosial terdiri dari dua type masing-masing terperinci atas kelompok, satuan masyarakat tertentu (*societes*), sistem sosial, posisi peranan, nilai-nilai, keluarga, pemerintahan dan sebagainya. sifat dasar serta antar hubungan dari fakta sosial inilah yang menjadi sasaran penelitian sosiologi menurut paradigma fakta sosial.⁹⁾

Menurut Peter M. Blau sifat dasar fakta sosial terdiri 1. nilai-nilai umum (*common values*); 2. norma yang terwujud dalam kebudayaan atau dalam sub. Kultur. Untuk percepatan pendapatan ekonomi daerah Kabupaten Sanggau Propinsi Kalimantan Barat melalui pajak dan retribusi daerah pada sektor usaha pertambangan dalam interaksinya terhadap lembaga dan pranata khususnya melalui Policy Berupa tentang kuasa pertambangan dalam mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah, maka ada dua teori¹⁰⁾ yang akan digunakan dalam penelitian ini, yaitu teori sistem hukum (*legal system*) dari Friedman dan teori Seidman tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat.

⁹⁾ George Ritzer, Ibid Hal 20

¹⁰⁾ Teori menurut Kerlinger adalah sekumpulan konsep definisi dan proposisi yang saling kait-mengait yang menghadirkan suatu tinjauan secara sistematis atas fenomena yang ada dengan Menunjukkan secara spesifik hubungan-hubungan diantara variabel-variabel yang terkait dalam fenomena, dengan tujuan memberikan dan prediksi atas fenomena tersebut dalam Zamroni, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1992. Hal : 1 – 2)

Sehubungan dengan berfungsinya hukum dalam masyarakat Freidman mengatakan bahwa dalam melihat hukum itu tidak layak hanya dibicarakan dari segi struktural dan substasinya saja, melainkan juga dari segi kulturalnya.¹¹⁾

Freidman menjelaskan bahwa komponen struktural dari sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum. Dalam kaitannya dengan ini termasuk pembicaraan tentang bagaimana struktur organisasi landasan hukum bekerja, pembagian kompetensi dan lain-lain. Komponen substantif adalah mencakup segala apa saja yang merupakan pelaksanaan dari sistem hukum. Di dalam pengertian ini termasuk "norma hukum" baik yang berupa peraturan, keputusan-keputusan, doktrin-doktrin sejauhmana ini digunakan dalam proses yang bersangkutan, sedangkan kultur (culture) budaya hukum yaitu keseluruhan dari sikap-sikap warga masyarakat yang bersifat umum dan nilai-nilai dalam masyarakat.

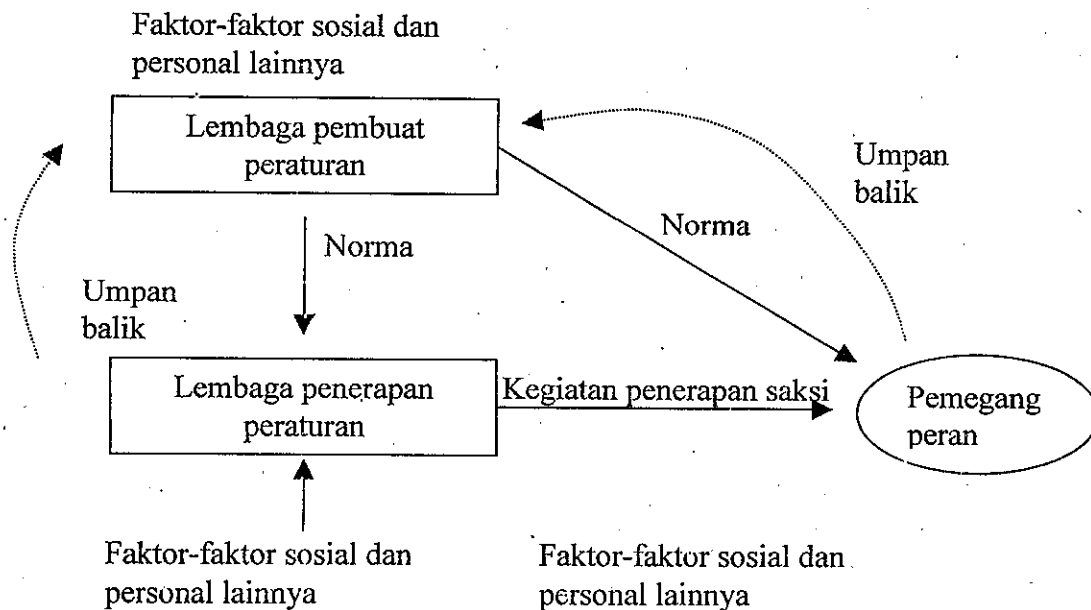
Budaya hukum (legal culture) ada dua macam yaitu budaya hukum (legal culture) internal, yakni budaya Carl Lawyer dan Hakim; dan budaya hukum (legal culture) eksternal, yakni budaya hukum penduduk atau masyarakat setempat¹²⁾

Selanjutnya teori bekerjanya hukum dalam masyarakat, Seidman melukisnya dalam suatu bagian sebagai berikut :¹³⁾

¹¹⁾ Friedman Dalam Satjipo Raharjo, *Masyarakat dan Pembangunan*, Alumnus, Bandung, 1980, Hal. 154

¹²⁾ Friedman Dalam Gunther Tubner (Editor). 1986. Hal 7

¹³⁾ Seidman Dalam Satjito Rahardjo, Op. Cit. Hal 26 - 28



(Chambliss & Seidman, 1971 : 12)

Terhadap bagan tersebut diatas, Sediman mencoba menganalisa didalam dalil-dalil sebagai berikut :

1. Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seseorang pemegang peranan (*Role Occupant*) itu diharapkan bertindak.
2. Bagaimana seorang pemegang peranan itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksi, aktivitas-aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial politik dan lain-lain mengenai dirinya.
3. Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan – peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksi keseluruhan kompleks

kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari para pemegang peranan.

4. Bagaimana para pembuat undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanks-sanksinya keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lainnya mengenai diri mereka serta umpan – umpan balik yang datang dari pemegang peranan serta birokrasi.

Esmi Warassih Pujirahayu dalam pidato pengukuhan mengatakan bahwa dalam menegakkan hukum dalam kehidupan masyarakat, memerlukan peran serta aktif dari masyarakat yang bersangkutan oleh karena itu pembentukan aturan-aturan hukum harus pedoman pada norma-norma yang hidup dalam masyarakat.¹⁴⁾

Kehadiran sebagai suatu “sistem”¹⁵⁾ perlu diketahui tentang sistem itu sendiri, sebab bagaimanapun hukum sebagai suatu sistem akan tunduk pada batasan dan ciri-ciri sistem.

Apabila suatu sistem ditempatkan pada pusat pengamatan yang demikian, maka pengertian-pengertian dasar yang terkandung didalamnya adalah sebagai berikut :

¹⁴⁾ Esmi Warrasih, Pujirahayu, 2001, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Masyarakat Tujuan Hukum (Proses Tinjauan Hukum dan Persoalan Keadilan)* Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum, FH. Undip. Semarang, 14 April 2001 Hal. 6

¹⁵⁾ Sistem menurut Schrode Voich adalah suatu kesatuan yang bersifat kompleks yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain.” Permohonan yang demikian itu hanya menekankan pada ciri keterhubungan dari bagian-bagiannya, tetapi mengabaikan cirinya yang, yaitu bahwa bagian-bagian tersebut bekerja sama secara aktif untuk tujuan pokok dari kesatuan tersebut (dalam Satjipto Rahadjo, 2000, *Ilmu Hukum*. PT. Cipta Aditya Bakti, Bandung, hal. 48

1. Sistem itu berorientasi pada tujuan
2. Keseluruhan adalah lebih dari sekedar jumlah dari bagian-bagiannya (wholism)
3. Suatu sistem berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, yaitu lingkungannya (keterbukaan sistem).
4. Bekerja bagian –bagian dari sistem itu menciptakan sesuatu yang berharga (transformasi).
5. Masing-masing bagian harus cocok satu sama lain (keterhubungan)
6. Ada kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu (mekanisme kontrol)

Menurut Schorde dan Voich sistem mempunyai dua pengertian yang penting, sekalipun dalam pembicaraan keduanya sering dipakai secara tercampur begitu saja yang;

Pertama : adalah pengertian sistem sebagai satuan, yang mempunyai tatanan tertentu, tatanan tertentu disini menunjuk kepada suatu struktur yang tersusun dari bagian-bagian.

Kedua : adalah sistem sebagai suatu rencana, metoda, atau prosedur untuk mengerjakan sesuatu.¹⁶⁾

Paul Scholten dikatakan mengenai asas hukum bahwa peraturan-peraturan hukum yang tampak berdiri sendiri tanpa ikatan itu, sesungguhnya diikat oleh beberapa pengertian yang lebih umum sifatnya, yang mengutarakan suatu tuntutan etis dan dikatakan bahwa asas hukum positif tetapi sekaligus ia melampaui hukum positif dengan cara menunjuk kepada suatu penilaian etis. Bagaimana asal hukum itu bisa memberikan

¹⁶⁾ Ibid, hal 49

penilaian etis terhadap hukum positif apabila tidak sekaligus berada diluar hukum tersebut, keberadaan diluar hukum positif ini adalah untuk menunjukkan, betapa asas hukum itu mengandung nilai etis yang self evident bagi yang mempunyai hukum positif karena adanya ikatan oleh asas-asas hukum itu, maka hukumpun merupakan suatu sistem.¹⁷⁾

Dias, mengatakan alasan lain untuk mempertanggung jawabkan bahwa hukum itu merupakan satu sistem adalah suatu sistem hukum dapat disebut demikian karena ia bukan sekedar merupakan kumpulan peraturan-peraturan belaka, kaitan yang mempersatukannya sehingga tercipta pola kesatuan yang demikian itu adalah :

Masalah keabsahannya, peraturan itu diterima sebagai sah apabila dikeluarkan dari sumber-sumber yang sama seperti peraturan hukum, yurisprudensi dan kebiasaan, sumber-sumber yang demikian itu dengan sendirinya melibatkan kelembangaan seperti pengadilan dan pembuat undang-undang, ikatan sistem itu tercipta pula melalui praktek penerapan peraturan-peraturan hukum itu. Praktek ini menjamin terciptanya susunan kesatuan dari peraturan tersebut dalam dimensi waktu, sarana yang dipakai untuk menjalankan praktek, seperti penafsiran atau pola-pola penafsiran yang seragam menyebabkan terciptanya ikatan sistem tersebut.¹⁹⁾

Fuller, berpendapat untuk mengukur apakah kita pada suatu saat dapat berbicara mengenai adanya suatu sistem hukum, ukuran tersebut diletakkan

Pada delapan asas yang dinamakannya principles of legality, yaitu :

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan yang dimaksud disini adalah bahwa ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat ad hoc
2. Peraturan-peraturan yang dibuat itu harus diumumkan
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk

¹⁷⁾ Paul Scholten dalam Satjipto Raharjo, Op. cit. hal 49

¹⁹⁾ Fuller, dalam Satjipto Rahardjo, op, cit. hal 51

menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan secara berlaku surut berarti merusak integrasi pengaturan yang ditunjukkan berlaku bagi waktu yang akan datang.

4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan yang tidak mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.

Kedelapan asas ini menurutnya lebih sekedar persyaratan bagi suatu adanya suatu sistem hukum¹⁹⁾

Mekanisme yang digunakan oleh hukum untuk mengatur adalah dengan membuat dan mengeluarkan peraturan hukum dan kemudian menerapkan sanksi terhadap para anggota masyarakat berdasarkan peraturan yang telah dibuat itu. Sanksi tersebut sudah terdapat dalam peraturan hukum dan kemudian diterapkan oleh para penegak hukum, baik didalam maupun diluar sengketa. Mekanisme yang demikian menyebabkan bahwa pembuat hukum pertama-tama mengeluarkan peraturan yang berisi tentang perbuatan apa saja yang boleh dan tidak boleh dilakukan, peraturan yang demikian itu disebut "substantif"²⁰⁾

Bagaimana hukum dapat difungsikan dalam kondisi masyarakat yang telah mengalami perubahan menuju era pemerintahan sipil, maka fungsi hukum diupayakan untuk menciptakan kondisi yang baru atau mengubah apa yang sudah ada sehingga fungsi hukum tidak hanya sekedar sebagai sarana

¹⁹⁾ Dias, dalam Satjipto Rahardjo op. cit. hal 50

²⁰⁾ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*. PT. Cipta Aditya Bakti, Bandung, hal 77

untuk mewujudkan masyarakat yang dicita-citakan, jadi fungsi hukum diharapkan mampu sebagai sarana mengubah masyarakat. Hal ini perlu sepenuhnya didukung dengan lingkup kehidupan yang cukup konstruktif dan mewadahi terhadap hukum itu sendiri sehingga dalam masyarakat, dengan konsep yang demikian perlu didukung oleh setiap anggota masyarakat terhadap tingkat kesadaran dan kepatuhan hukum.

Jika hukum difungsikan sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat sebagai mana konsep *social engineering*, maka harus diimbangi melalui proses pemberdayaan terhadap hukum tanpa adanya pemberdayaan hukum kita tidak dapat berharap banyak terhadap hukum untuk menjalankan fungsinya sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat.

Proses pemberdayaan hendaknya menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuatan, kekuasaan atau kemampuan kepada masyarakat agar lebih berdaya dan mendorong atau memotivasi individu sehingga mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog, pemberdayaan merupakan suatu kekuatan untuk dapat akses terhadap sumber-sumber daya yang ada sehingga merupakan kekuasaan yang adil yang dapat meningkatkan kesadaran masyarakat akan eksistensinya.²¹⁾ Kebijakan dalam pembangunan ekonomi.

Bahwa tujuan pembangunan ekonomi adalah untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat yang pada akhirnya untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur lahir dan batin, materiil dan spirituil untuk itu diperlukan adanya konsep kebijakan pembangunan ekonomi.

²¹⁾ Esmi Warassih Pujirahayu, *Op. cit.* hal. 28

Kebijakan pembangunan ekonomi pada dasarnya adalah suatu keputusan strategis mengenai upaya-upaya perencanaan dan mekanisme pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional karena mempunyai dampak berjangka panjang, meluas, mendalam dan menentukan kelangsungan hidup bangsa, arah dan kapasitas pertumbuhan ekonomi bangsa.

Kebijakan ekonomi harus bergerak ke arah suatu sintesis yang rasional antara syarat pertumbuhan ekonomi dan keadilan sosial, kebijakan ekonomi harus tetap didasari dengan konsep-konsep ekonomi positif namun dalam implementasinya harus disertai konsep-konsep yang normatif dan pragmatis sesuai perkembangan kondisi sosial ekonomi masyarakat. Pembangunan ekonomi harus ditempuh secara bertahap dan berjangka waktu perencanaan pembangunan ekonomi jangka pendek harus tetap terpadu dengan pembangunan ekonomi jangka panjang.

Undang-undang Dasar 1945 mengamanatkan beberapa prinsip kehidupan perekonomian nasional yang menjadi landasan hukum dalam penentuan kebijakan ekonomi, antara lain dalam memanfaatkan potensi sumber daya alam harus diatur dan didayagunakan untuk kemaslahatan seluruh rakyat. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai kemaslahatan orang banyak dikuasai oleh negara. "Dengan demikian prioritas pembangunan ekonomi ditetapkan berdasarkan situasi dan kondisi obyektif perekonomian masyarakat, saat ini membutuhkan proses pemulihan ekonomi yang lebih disebabkan oleh perencanaan ekonomi yang eksklusif dan parsial. Implementasi kebijakan yang inkonsisten dan distertif,

ketergantungan yang tinggi pada pembiayaan melalui hutang luar negeri, serta beberapa aspek administrasi pembangunan tidak transparan dan *akuntabel*.²²⁾

Oleh karena kebijakan ekonomi harus dimulai dari perubahan total sistem, mekanisme prosedur yang semuanya bersifat inovatif, proaktif, partisipatif, produktif, inklusif, yang diarahkan untuk menguasai masalah kemiskinan dan pengangguran yang tinggi, kesenjangan tingkat pendapatan, kerendahan produktivitas dan kapasitas pembangunan ekonomi, masalah *inefisiensi*, pemborosan dan kebocoran, biaya ekonomi tinggi dan ketidakpercayaan luar negeri terhadap perekonomian nasional.

Pembangunan ekonomi harus dititik beratkan pada sektor pembangunan dan pengelolaan sumber alam terutama yang menghasilkan pendapatan negara yang tinggi, pemanfaatan tenaga kerja yang tinggi serta berorientasi ekspor termasuk dalam pembangunan pertanian tanaman pangan dan industri rumah tangga yang merupakan tulang punggung sumber pendapatan masyarakat pedesaan dan sub perkotaan.²³⁾

Membangun perekonomian masyarakat secara keseluruhan, sangat diperlukan partisipasi dan kerja keras untuk semua pihak terutama terhadap pelaku ekonomi dan harus didukung oleh hukum yang berlaku di negara Indonesia sebagai pedoman dan acuan dalam melakukan otoritas-otoritas (termasuk aktivitas ekonomi) sehingga dapat menjamin pelaku ekonomi dan masyarakat secara keseluruhan dalam menjalankan kegiatan perekonomian yang pada akhirnya akan dapat menciptakan kepastian hukum.

²²⁾ Yusuf Faisal, *Sistem Ekonomi Pasar Berkeadilan Berdasarkan Demokrasi Ekonomi*, Yayasan Sembilan Bintang, Jakarta, 1999, hal 44

²³⁾ Ibid, hal 45

Salah satu bentuk hukum yang dimaksud dalam mendukung kegiatan ekonomi adalah hukum ekonomi dan hukum-hukum yang lain yang berkaitan dengan membangun ekonomi Indonesia.

Untuk menciptakan hukum ekonomi yang lebih baik diperlukan adanya kerjasama antara ahli ekonomi dengan ahli hukum dalam hal ini Kwik Kian Gie menegaskan :

“Namun hukum dengan ekonomi demikian erat hubungannya terutama ekonomi perusahaan dan ekonomi mikro yang ruang lingkungannya adalah interaksi bisnis antara pelaku bisnis. Interaksi yang demikian, jelas sangat membutuhkan aturan permainan. Penyusunan aturan permainan adalah Urusan para sarjana hukum sedang memberikan Uraian mengenai mekanisme dari kekuatan ekonomi yang bekerja secara natural adalah Urusan para ekonom.²⁴⁾

Peranan hukum didalam persoalan-persoalan yang berhubungan dengan perubahan (termasuk dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi) dan justru dapat memasuki kepada permasalahan-permasalahan sebagai sarana untuk menyusun tata kehidupan yang baru tersebut.

Hal demikian tampak pada segi pengaturan oleh hukum, dari aspek keefektifan dalam penerapannya, maupun aspek keefektifan dalam penerapannya. Sehingga di dalam masyarakat akan timbul efek-efek yang memang dikehendaki oleh hukum.

Campur tangan hukum yang semakin meluas kedalam bidang-bidang kehidupan masyarakat menyebabkan, bahwa perkaitannya dengan masalah sosial juga menjadi intensif; keadaan ini menyebabkan, bahwa studi hukum harus memperhatikan hubungan antara tertib hukum dengan tertib sosial yang lebih luas.

²⁴⁾ Ismail Saleh, 1994, *Hukum dan Ekonomi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal 12

Penetrasi yang semakin meluas juga mengundang pertanyaan mengenai efektivitas pengaturan oleh hukum serta efek-efek yang ditimbulkan terhadap tingkah laku manusia terhadap organisasi-organisasi masyarakat.

Dengan singkat dapat dikatakan, bahwa disatu pihak hukum berkepentingan dengan hasil yang akan diperoleh melalui pengaturan, oleh karenanya hukum harus paham tentang seluk beluk; masalah yang diaturnya, dilain pihak hukum harus menyadari bahwa faktor-faktor dan kekuatan diluar hukum akan memberikan beban pengaruhnya pula terhadap hukum serta proses bekerjanya, oleh karena itu memperoleh pemahaman secara lengkap mengenai hukum, maka harus dilihat baik dari segi normative (*law in book*) maupun dari segi sosiologis (*law in action*).

Untuk mengetahui hakekat hukum ada beberapa metode sebagai pilihan.²⁶⁾

1. Idiologis; berusaha menguji hukum yang mewujudkan nilai-nilai tertentu, untuk memahami arti keadilan apa yang menjadi tuntutan nilai dan apa yang seharusnya dilakukan oleh hukum untuk mewujudkan nilai.
2. Normatif, yaitu melihat hukum sebagai suatu sistem peraturan yang abstrak, maka perhatiannya akan terpusat pada hukum sebagai suatu lembaga yang benar-benar otonom.
3. Sosiologis, yaitu memahami hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat, memusatkan perhatiannya pada pengamatan mengenai efektivitas hukum.

Hukum sendiri dalam pembangunan mempunyai 4 (empat) fungsi, yaitu :²⁶⁾

1. Hukum sebagai sarana pemeliharaan ketertiban dan keamanan
2. Hukum sebagai sarana-sarana pembangunan
3. Hukum sebagai sarana penegakan keadilan; dan
4. Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat

²⁶⁾ Satjipto Rahardjo, *Op. cit.* Hal 5 - 6

²⁶⁾ CFG. Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Nasional*, Alumni, Bandung

Akan tetapi dalam implementasinya peraturan dan kebijakan hukum yang dibuat oleh pemerintah tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Hal ini kemungkinan dampak dari krisis multidimensional yang berkepanjangan.

Kehadiran hukum di dalam masyarakat dan peranannya dalam pembangunan merupakan aktor yang sangat krusial, bagi keberhasilan pembangunan.

Konsep pembangunan yang dilaksanakan oleh negara Indonesia sejak kemerdekaan sampai Pelita VI tahun 1994 -- 1999 dengan konsep *growth strategi* (strategi pertumbuhan) berhasil tidak merata dalam artian peningkatan akumulasi kapital dan pendapatan perkapita hanya dinikmati oleh orang tertentu saja.

Oleh sebab itu hukum harus menampakkan wujudnya dengan adanya *political will* dari pemerintah untuk mengangkat ide supermasi hukum sehingga hukum dapat berperan sebagai panglima yang mampu menyelesaikan mengatur segala masalah yang timbul didalam kehidupan masyarakat dan menciptakan ketertiban dalam tatanan sosial masyarakat.

Mulai Pelita VI diatas paradigma pembangunan nasional adalah pembangunan ekonomi penyelamatan dan pemulihan sehingga ada kecenderungan terjadinya pergeseran konsep pembangunan dari konsep *growth strategy* ke konsep *empowerment* (pemberdayaan), konsep ini sekaligus mengandung konteks kepemilikan kepada lapisan masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan.

Melalui paradigma *empowerment* dalam konsep pembangunan, maka pemerintah harus terus menerus mampu melakukan pendekatan berupa kebijakan umum dan ekonomi yang tepat dan terarah, sehingga pada akhirnya kebijakan yang dilakukan mampu mewujudkan kebijakan yang komprehensif dengan mengindahkan aspek-aspek lingkungan hidup dan untuk itu ada 10 (sepuluh) pengertian tentang kebijaksanaan yaitu :²⁷⁾

1. Kebijaksanaan sebagai suatu merek sebuah bidang tertentu (*policy as label for a field of activity*)
2. Kebijaksanaan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki (*policy as an expression of general purpose of desired of affairs*)
3. Kebijaksanaan sebagai tujuan khusus (*policy as specific purpose*)
4. Kebijaksanaan sebagai keputusan pemerintah (*policy as decision of government*);
5. Kebijaksanaan sebagai bentuk pengesahan formal (*policy as formal authorization*)
6. Kebijaksanaan sebagai program (*policy as programme*)
7. Kebijaksanaan sebagai keluaran (*policy as out put*)
8. Kebijaksanaan sebagai hasil akhir (*policy as out come*);
9. Kebijaksanaan sebagai teori dan model (*policy as theory Model*),
10. Kebijaksanaan sebagai proses (*policy as process*).

Sedangkan penegakan hukum pada hakekatnya berkaitan dengan suatu upaya menegakan ide-ide dan konsep-konsep sehingga menjadi kenyataan, ide-ide yang dimaksud menyangkut tentang keadilan, kepastian hukum serta pemanfaatan sosial.

Penegakan Hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan hukum menjadi kenyataan, yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum disini adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan

²⁷⁾ Gustav Radbruch, dalam Satjipto Rahardjo, *Mengajarkan Keteraturan Menemukan Ketidakteraturan* (Teaching Order Finding Disorder) : Pidato Mengakhiri Masa Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 15 Desember Hal : 15

dalam peraturan-peraturan hukum itu. Perlunya pembicaraan mengenai proses penegakan hukum ini menjangkau pelangan pulau sampai kepada pembuatan hukum, kami sudah mulai agak jelas. Perumusan pemikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan.²⁸⁾

Masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya, faktor-faktor tersebut memiliki arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut, faktor-faktor yang dimaksud adalah²⁹⁾

1. Faktor hukumnya sendiri, yang dalam hal ini akan dibatasi pada undang-undang saja;
2. Faktor penegak hukum; yakni pihak-pihak yang membentuk, maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan dan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Teori Fungsionalisme Struktural! menurut Robert K. Merton, teori ini menekankan kepada keteraturan (order) dan mengabaikan konflik dan perubahan mengabaikan konflik dan perubahan – perubahan dalam

²⁸⁾ Gustav Ridhruch, dalam Satjipto Rahardjo, Hlm 24.

²⁹⁾ Soerjono Soekanto, 1993, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Garfindo, Jakarta, Hlm 5

masyarakat. Konsep-konsep utamanya adalah : fungsi, disfungsi, fungsi laten, fungsi manifest dan keseimbangan (*equilibrium*).

Menurut teori ini masyarakat merupakan suatu sistem sosial yang terdiri atas bagian-bagian atau elemen yang saling berkaitan dan saling menyatu dalam keseimbangan. Perubahan yang terjadi pada satu bagian akan membawa perubahan pula terhadap bagian yang lain. Asumsi dasarnya adalah bahwa setiap struktur dalam sistem sosial, fungsional terhadap yang lain,"¹⁾.

Teori Konflik Menurut Ralph Dahren Dorf

Teori ini dibangun dalam rangka untuk menantang secara langsung terhadap teori Fungsionalisme Struktural. Karena itu tidak mengherankan apabila proporsi yang dikemukakan oleh penganutnya bertentangan dengan proposisi yang terdapat dalam teori fungsionalisme struktural.

Kalau menurut teori Fungsionalisme Struktural masyarakat berada dalam kondisi statis dan tepatnya bergerak dalam kondisi keseimbangan, maka menurut teori Konflik malah sebaliknya masyarakat senantiasa berada dalam proses perubahan yang ditandai oleh pertentangan yang terus-menerus diantara unsur-unsurnya. Kalau menurut teori Fungsionalisme struktural setiap elemen atau setiap institusi memberikan dukungan terhadap stabilitas maka teori konflik melihat bahwa setiap elemen memberikan sumbangan terhadap disintegrasi sosial. Kontras lainnya adalah bahwa kalau penganut teori Fungsionalisme Struktural melihat anggota masyarakat terikat secara informal oleh norma-norma, nilai-nilai dan moralitas umum, maka teori Konflik menilai keteraturan yang terdapat dalam

masyarakat itu hanyalah disebabkan karena adanya tekanan atau pemaksaan kekuasaan dari atas oleh golongan yang berkuasa.

Konsep sentral teori ini adalah wewenang dan posisi. Keduanya merupakan fakta sosial. Inti tesisnya sebagai berikut. Distribusi kekuasaan dan wewenang secara tidak merata tanpa kecuali menjadi faktor menentukan konflik sosial secara sistematis.

Robert K Merton berpendapat bahwa obyek analisis dan posisi. Keduanya merupakan fakta sosial. Inti tesisnya sebagai berikut. Distribusi kekuasaan dan wewenang secara tidak merata tanpa kecuali menjadi faktor yang menentukan konflik sosial secara sistematis.³¹⁾

Robert K Merton berpendapat bahwa obyek analisa sosiologis adalah fakta sosial seperti : peranan : peranan sosial, pola – pola institusional, proses sosial, organisasi kelompok, pengendalian sosial dan sebagainya.

Menurut Emile Durkheim (1982 : 59) obyek studi Sosiologi adalah fakta sosial (*Social Fact*) : “.....Any Way of acting, Whether fixed or not, capable of over the whole of a given society whilst having an existence of its individual manifestation.” Fakta yang dimaksudkan meliputi : bahasa sistem hukum, sistem politik, pendidikan dan lain-lain. Sekalipun fakta sosial berasal dari luar kesadaran individu, tetapi dalam penelitian positivisme, informasi kebenaran itu ditanyakan oleh peneliti kepada individu yang dijadikan responden penelitian.

Pokok persoalan yang harus menjadi pusat Penyelidikan sosiologi menurut paradigma ini adalah : Fakta-fakta sosial. Secara garis besarnya

³¹⁾ George Ritzer, *Op. Cit.* Hlm 31

fakta-fakta sosial terdiri atas dua tipe : masing-masing adalah struktur sosial (*sosial structure*) dan pranata sosial (*social institution*). Sifat dasar serta antar hubungan dari fakta sosial inilah yang menjadi sasaran penelitian sosiologi menurut paradigma fakta sosial.

Secara lebih terperinci fakta sosial itu terdiri atas : kelompok, kesatuan masyarakat tertentu (*societies*), sistem sosial, posisi, peranan, nilai-nilai, keluarga, pemerintahan dan sebagainya.

Konsep Pelaksanaan Otonomi Daerah

Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah, dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah luas dan kelangsungan pelayanan umum tidak diabaikan, serta memelihara kesinambungan fiskal secara rasional (Han Wijaja : 2.001).

Bahwa percepatan pelaksanaan otonomi daerah sebagai implementasi Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat Dan Daerah, banyak harapan yang dimungkinkan dari penerapan otonomi daerah, seiring dengan banyaknya masalah, tantangan serta kendala yang dihadapi oleh daerah terutama dalam rangka meningkatkan pendapatan ekonomi daerah.

Salah satu sektor andalan yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah Kabupaten Sanggau adalah sektor pertambangan umum, khususnya berupa iuran tetap, iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi/royalti dari badan usaha/perusahaan swasta yang telah memegang kuasa pertambangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten. Oleh karena itu hukum sebagai tiang utama dalam menyusun ketertiban masyarakat harus mampu mengatasi segala tantangan, kebutuhan-kebutuhan serta kendala-kendala yang terjadi akibat hasil pembangunan yang telah dicapai, dan hukum harus bisa beradaptasi dengan perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Maka hal-hal tersebut selaras dengan apa yang kemudian oleh Roscoe Pond yang menyatakan :

"Dalam rangka usaha untuk memuaskan kebutuhan berbagai golongan masyarakat yang dinamakan *social engineering* perlu diberi tekanan pada cara yang secara terus menerus mengusahakan *continuity of fiction in human effective elimination of waste precluding of existence*, yaitu pencegahan yang efektif dari pemborosan dan pencegahan konflik-konflik antara kebutuhan hidup manusia dalam rangka meningkatkan kebutuhan hidup"³²⁾

Jadi pendapat Roscoe Pond tersebut menunjukkan kepada satu tujuan lain dari pada Hukum, yaitu negara kesejahteraan (*welvaarstat*).

Agar bangsa Indonesia menjadi adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 maka perlu adanya landasan bagi pelaksanaan pemerintah daerah baik Propinsi/Kabupaten/Kota, yaitu Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999) dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999. Sedangkan dalam pemungutan pajak dari sektor pertambangan dasar hukum pemungutan iuran tersebut adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok-pokok pertambangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 tentang

³²⁾ C.F.G. Sunaryati Hartono, Op.Cit. Hlm 16

perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang nomor 34 tahun 2000.

Pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dilaksanakan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah, berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Pasal 1 ayat 1 dan Peraturan Pemerintah Nomor 65 tahun 2001 Pasal 1 ayat 1.

Ketentuan-ketentuan di atas merupakan dasar hukum pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi pada pemerintah Kabupaten, sumber Pendapatan Asli Daerah sendiri merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. (Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004).

Seperti yang akan diuraikan dalam tulisan ini yaitu pendapatan yang bersumber dari Retribusi perizinan Pengelolaan pertambangan umum seperti: pajak reklame, retribusi perijinan, IKP, SIPR, SIPD; iuran tetap pertambangan penyelidikan umum, eksplorasi dan eksploitasi.

F. METODOLOGI PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif atau naturalistik³⁴⁾ dengan pendekatan yang bersifat *Social-Legal Research*,³⁵⁾ yaitu penelitian mengenai proses bekerjanya hukum dalam masyarakat. Dipilihnya metode dan pendekatan ini, karena hukum ini merupakan suatu institusi yang riil yang maknanya dapat disimpulkan dari gejala-gejala sosial yang nampak di lapangan.

Alasan penggunaan pendekatan *Social-Legal Research*, karena penelitian ini merupakan perpaduan dua pendekatan sekaligus antara legal research dengan *social science research*, yaitu penelitian normatif sekaligus penelitian ilmu sosial, yang merupakan satu kesatuan dan tidak dapat dipisah-pisahkan.

Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.³⁶⁾ Penelitian hukum normatif mencakup tipe-tipe antara lain penelitian inventarisasi peraturan perundang-undangan, penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian untuk menemukan hukum *in concreto* bagi suatu peristiwa kongkrit, penelitian terhadap sistematika peraturan perundang-undangan hukum positif, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal dari peraturan perundang-undangan hukum positif dan penelitian perbandingan

³⁴⁾ Irving M Zetlin, 1995, *Memahami Kembali Sosiologi*, Kritik terhadap Teori Sosiologi Kontemporer, Ibid, hal 70

³⁵⁾ Bambang Sunggono, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal 103.

³⁶⁾ Soeryono Soekanto, 2003, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat*, Raja Grafindo Persada

perundang-undangan hukum positif.³⁷⁾ Dari enam tipe diatas, maka dalam penelitian ini digunakan tipe penelitian inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan pengelolaan pertambangan di Indonesia. Disini penulis tidak semata-mata mengumpulkan peraturan melainkan untuk menganalisis serta mengkritisi peraturan dan selanjutnya melalui proses klasifikasi logis-sistematis untuk mengungkap, menjelaskan serta memberi solusi terhadap permasalahan yang diangkat.

Alasan penelitian ilmu-ilmu sosial digunakan karena hukum dilihat sebagai perilaku yang kongkrit. Penelitian ilmu sosial, ada dua pendekatan yaitu pendekatan kuantitatif yang deduktif-positifitis serta kualitatif yang induktif-fenomenologis. Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian sosial dengan pendekatan kualitatif yang induktif-fenomeologis karena ingin menjelaskan, menganalisis serta mengkritisi pemahaman sampai pada taraf apa yang ada di balik kepala aktor.

Dengan menyoroti fenomena hukum secara kualitatif atau naturalistic ini, peneliti dapat mendekati arah perkembangan suatu masyarakat serta permasalahan yang akan timbul sebagai akibatnya, dan untuk mendekatinya lebih dalam lagi, selanjutnya peneliti dapat mempertanyakan mengapa terdapat gejala yang seperti itu, apakah ada latar belakang konsep atau pandangan tertentu sehingga ada. Gejala atau kenyataan tertentu pada suatu masyarakat.

Dalam setiap penelitian berpegang pada paradigma tertentu. Paradigma menurut George Ritzer ialah suatu perangkat kepercayaan, nilai-nilai suatu

³⁷⁾ Rony Hanityo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta,

pandangan tentang dunia sekitar.³⁸⁾ Paradigma ini mengarahkan penelitian. Dalam penelitian ini paradigma *konstruktivisme* atau *interpretative*.³⁹⁾ Paradigma konstruktivisme ialah interaksi antara peneliti dan objek yang dicermati, sehingga akan berpengaruh pada nilai-nilai yang dianut dan dapat memberikan alternatif pandangan dalam mencari kebenaran tentang realitas sosial.⁴⁰⁾

Paradigma

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma fakta sosial dengan pusat perhatian pada penekanan struktur sosial dan pranata sosial serta hubungannya dengan perubahan sosial dan masyarakat, berdasarkan pandangan Emile Durkheim dengan merujuk pada karya Mac Iver Znaniecki dan Parsons sebagai berikut :

- a. Tindakan manusia muncul dari kesadarannya sendiri sebagai subyek dan dari situasi eksternal dalam posisinya sebagai obyek.
- b. Sebagai subyek manusia bertindak atau berperilaku untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Jadi tindakan manusia bukan tanpa tujuan.
- c. Dalam bertindak manusia menggunakan cara, teknik, prosedur, metode serta perangkat yang diperkirakan cocok untuk mencapai tujuan tersebut.
- d. Kelangsungan tindakan manusia hanya dibatasi oleh kondisi yang tidak dapat diubah dengan sendirinya.
- e. Manusia memilih, menilai dan mengevaluasi terhadap tindakan yang akan sedang dan yang telah dilakukannya.
- f. Ukuran-ukuran, aturan-aturan atau prinsip-prinsip moral diharapkan timbul pada saat pengambilan keputusan, dan

³⁸⁾ George Ritzer, 1992, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Op.Cit, hal 61

³⁹⁾ George Ritzer, 1992, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Ibid

⁴⁰⁾ Agus Salim, 2001, *Teori Dalam Paradigma Penelitian Sosial* (dari Denzin Guba dan Penerapannya), Tiara Wacana, Yogyakarta, hal. 16.

- g. Studi mengenai antar hubungan sosial memerlukan pemakaian teknik penemuan yang bersifat subyektif seperti metode *verstehen*, imajinasi *sympathetic reconstruction* atau seakan-akan mengalami sendiri (*vicarious experience*)⁴¹⁾

Pendekatan teorinya menggunakan Teori Fungsionalisme Struktural dan Teori konflik. Dalam pandangan Zamroni suatu penulisan walaupun mengkaji suatu fenomena yang sama namun menggunakan paradigma yang berbeda maka hasilnya akan beda.⁴²⁾ Penggunaan paradigma diharapkan dapat mengungkapkan dimensi dan esensi dari aspek sosial kultural yang mempengaruhi bekerjanya hukum, sehingga hukum tidak dilihat semata-mata sebagai perwujudan dan pencerminan dari struktur masyarakat tempat ia menjadi bagiannya.⁴³⁾

Paradigma terpadu bukan dimaksudkan sebagai pengganti paradigma sosiologi yang sudah ada. Paradigma yang sudah ada sekarang jelas sangat berguna untuk menganalisa realitas sosial tingkat tertentu. Paradigma fakta sosial berguna untuk studi fenomena sosial pada tingkat makro obyektif dan makro subyektif. Paradigma definisi sosial tepat untuk mempelajari realitas sosial pada tingkat mikro obyektif.⁴⁴⁾

Paradigma menggolong-golongkan, mendefinisikan dan menghubungkan antara exemplar, teori-teori. Metode-metode serta instrumen-instrumen yang terdapat didalamnya (Ritzer, 1975 : 7).

⁴¹⁾ George Ritzer, 1992, *Sociology A Multiple Paradigm Science* (disadur oleh Alimandan Rajawali Press, Jakarta, hlm 53-54)

⁴²⁾ Zamroni, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1992.

⁴³⁾ Nasikun, 1995, *Sistem Sosial Indonesia*, Raja Grafindo Persada, hlm 64

⁴⁴⁾ George Ritzer, *Ibid*, Hlm 169

Beberapa sosiolog lain menilai pranata sosial sebagai struktur yang mencampur-adukkan antara norma dan nilai-nilai. Talcot Parson adalah salah seorang dari aliran yang menyatakan bahwa pranata sosial. Pranata sosial harus dianggap sebagai suatu tantangan yang lebih tinggi dari pada struktur sosial. Masing-masing unit sosial selalu sesuai dengan status dari struktur sosial yang ada.

Bagi penganut paradigma Fakta sosial, apakah mereka memusatkan perhatian kepada struktur sosial atau kepada pranata sosial, namun keduanya mereka pandang sebagai barang sesuatu yang sungguh-sungguh ada dalam bentuk material yang utuh dan kompleks (*material entities*). Perhatian utama penganut paradigma fakta sosial terpusat kepada antar hubungan antara struktur sosial, pranata sosial dan hubungan antara individu dengan struktur sosial serta antara hubungan antara individu dengan pranata sosial.⁴⁵⁾

Parsons, sekalipun memusatkan perhatian kepada fakta sosial selalu mempunyai perhatian yang mendalam terhadap hubungan antara berbagai tingkat realitas sosial. Ini jelas terlihat dalam konsepnya tentang empat sistem tingkat realitas sosial. Ini jelas terlihat dalam konsepnya tentang empat sistem tindakan yang diketengahkannya. Masing-masing, sistem kultural, sosial, kepribadian dan biologis. Sistem tindakan kultural dan sosial jelas paralel dengan apa yang kita sebut makro-subyektif dan makro-obyektif.⁴⁶⁾

⁴⁵⁾ Op. Cit. Hlm 24

⁴⁶⁾ Op. Cit. Hlm 167

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian Deskriptif Analisis, yang berupaya mendeskripsikan secara rinci fenomena sosial yang menjalin pokok permasalahan di dalam penelitian.

3. Lokasi Penelitian

Adapun alasan pemilihan lokasi tersebut didasarkan atas pertimbangan :

- a. Kabupaten Sanggau Provinsi Kalimantan Barat memiliki deposit bahan tambang galian golongan B dan golongan C cukup tinggi dibandingkan Kabupaten lainnya.
- b. Kabupaten Sanggau, sebelah utara berbatasan dengan Malaysia Timur, sehingga menjadi incaran Investor Asing/Domestik.
- c. Masih maraknya kegiatan pertambangan tanpa izin.
- d. Pengelolaan pertambangan telah menjadi wewenang daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan tujuan efisiensi dana APBN dan peningkatan pendapatan daerah (APBD).
- e. Kurangnya sinkronisasi, koordinasi daerah dalam pengelolaan pertambangan serta belum optimalnya penegakan hukum.

4. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh dari lapangan, dari informan, baik pengusaha tambang pejabat terkait dan masyarakat sekitar tambang.

- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari buku-buku literatur, referensi, arsip, dokumen-dokumen, peraturan perundangan, koran, majalah dan sebagainya yang berkaitan erat dengan masalah yang diteliti.

5. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah :

a. Wawancara Mendalam (*indent interview*)

Wawancara jenis ini tidak menggunakan pola dan struktur ketat, tetapi dengan terkendali dan menggunakan pertanyaan yang semakin menfokus, pada persoalan yang diangkat. Wawancara dilakukan terhadap informan kunci yang dipilih secara *purposive sampling*⁴⁷⁾ sesuai dengan kebutuhan. Dengan teknik ini diharapkan informasi yang diperoleh bersifat eksploratif dan mendalam dengan teknik *snowball sampling*. Informasi kunci, ditarik berdasarkan pemegang peran dari unsur-unsur informan di atas.⁴⁸⁾

Teknik ini dipilih dengan dilatar belakangi oleh suatu pemikiran bahwa masalah yang diteliti adalah masalah yang berkaitan dengan tingkat kesadaran dan motivasi subyektif informan terhadap persoalan pokok yang sedang dikaji dalam penelitian ini. Metode ini diperlakukan kepada semua informan.

⁴⁷⁾ Lexy J. Maleong, 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hal 165

⁴⁸⁾ Faisal Sanipah, 1990, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asih Asah Asuh, Manulung

b. Observasi

Jenis observasi yang digunakan adalah observasi tidak terstruktur. Dalam observasi harus selalu kita kaitkan dua hal yaitu informasi dan konteks, segala sesuatu terjadi dalam dimensi waktu dan tempat tertentu. Informasi yang dilepaskan dari konteksnya akan kehilangan makna. Jadi makna sesuatu hanya, diperoleh dalam kaitan informasi dan konteks.⁴⁹⁾ Jadi yang diamati di sini adalah subjek penelitian baik pengusaha tambang, pejabat terkait otonomi daerah dan masyarakat.

6. Instrumen Penelitian

Instrumen utama dalam penelitian ini adalah peneliti itu sendiri, menurut Lexy Moleong⁵⁰⁾ dalam penelitian kualitatif peneliti menjadi segalanya dalam keseluruhan proses penelitian, namun instrumen penelitian di sini diartikan sebagai alat mengumpulkan data. Dalam penelitian di lapangan peneliti menggunakan alat bantu seperti daftar pertanyaan pokok wawancara, alat-alat tulis; alat perekam

7. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah secara induktif dengan model yang dipakai dalam menganalisis dan dalam penelitian adalah model interaktif yang meliputi empat tahap yaitu tahap

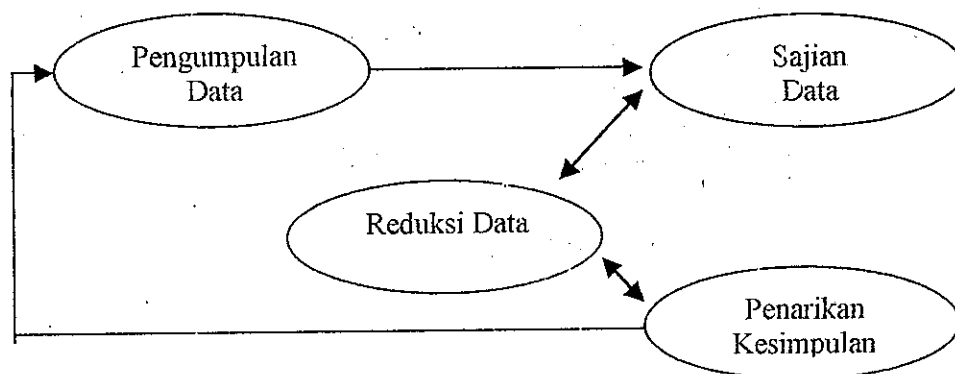
⁴⁹⁾ S. Nasution, 1996, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, *Op. Cit*, hal. 58

⁵⁰⁾ Lexy Moleong, 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, *Op. Cit*, hal 121

pengumpulan data, tahap reduksi data, tahap penyajian data dan tahap verifikasi atau penarikan kesimpulan.⁵¹⁾

Proses analisisnya dilakukan langsung kasus per kasus sesuai dengan permasalahan yang ditemukan dilapangan, kemudian hasil akhirnya dianalisis lebih lanjut sebagai materi atau bahan yang telah jadi. Analisisnya dilakukan secara terus menerus, bolak-balik dengan pengumpulan data sebagai langkah awalnya. Setelah pengumpulan data analisisnya dilakukan melalui tiga tahap yaitu : reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan.

Kegiatan analisis interaktif dilakukan melalui tahapan sebagai berikut : Data yang terkumpul direduksi sedemikian rupa, setelah itu disajikan dalam suatu paparan yang sistematis dan kemudian disimpulkan. Selanjutnya kesimpulan itu dikembalikan lagi pada pengumpulan data apabila masih memerlukan data tambahan. Oleh karena itu maka proses analisis seperti itu disebut analisis bolak-balik. Proses analisisnya secara jelas dapat digambarkan sebagai berikut :



⁵¹⁾ MB Miles dan Haberman, 1972, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, hal. 21

Walaupun penelitian ini dipusatkan kepada tujuan dan pertanyaan yang telah diumuskan, namun sifatnya tetap lentur dan spekulatif karena segalanya ditentukan oleh keadaan sebenarnya di lapangan. Dengan demikian cara analisisnya menggunakan pola pemikiran kualitatif yaitu yang bersifat empirik induktif.

8. Teknik Pengecekan Validitas Data

Validitas membuktikan bahwa apa yang diamati oleh peneliti sesuai dengan apa yang sesungguhnya ada dalam dunia kenyataan, dan apakah penjelasan yang diberikan tentang dunia memang sesuai dengan yang sebenarnya ada atau terjadi.⁵²⁾ Untuk menguji validitas data maka menurut Denzin digunakan teknik trilogulasi baik metode, sumber data, teori dan peneliti.⁵³⁾

Tujuannya adalah untuk mengecek kebenaran data tertentu dengan membandingkannya dengan data yang diperoleh dari sumber lain, pada berbagai fase penelitian lapangan, pada waktu yang berlainan. Dan seiring dengan menggunakan metode yang berlainan. Dalam penelitian terhadap permasalahan di atas, maka peneliti menggunakan triangulasi sumber dari pengusaha tambang dan pejabat instansi yang terkait dengan masalah otonomi daerah.

⁵²⁾ S. Nasution, 1996, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, OP. Cit. hal. 105

⁵³⁾ Sudarwan Danim, 2002, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung, hal. 196 - 197

F. SISTEMATIKA PENULISAN DAN PERTANGGUNG JAWABAN

Sebagai perwujudan dari pertanggung jawaban ilmiah, maka tesis ini disusun dalam suatu sistematika yang tertuang dalam lima bab yang tersusun secara berurutan, di mana masing-masing bab yang ada di dalam tesis ini terdapat suatu benang merah yang saling bertautan sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh.

Subtansi tesis ini berusaha untuk mengungkapkan penjelasan dan mengkritisi lembaga dan pranata hukum, perizinan yang dalam implementasinya berjalan kontraproduktif khususnya dalam peningkatan pendapatan daerah dari sektor pertambangan.

Tesis ini diawali dengan Bab I sebagai bab pendahuluan yang memuat serta latar belakang masalah yang menggambarkan suatu keadaan dan akan pentingnya diadakan studi, sehingga penulis tertarik untuk menjelaskan menegaskan mengangkatnya sebagai bahan dalam sebuah tulisan ilmiah berupa tesis yang sifatnya pengantar, permasalahan, juga disertai dengan kerangka teoritik yang digunakan sebagai landasan teoritis. Kerangka teoritik secara garis besarnya berisikan tentang teori-teori sosial dan paradigma yang digunakan untuk menganalisis fenomena yang berkaitan dengan pemberdayaan hukum kuasa pertambangan.

Sedangkan paradigma yang digunakan dalam tesis ini adalah paradigma fakta sosial oleh karena itu teori yang digunakan teori fungsionalisme struktural dan teori konflik. Bab ini juga dikemukakan tentang tujuan penulisan, kontribusi penelitian, serta metode penelitian, dan sebagai akhir dari bab pendahuluan ini

dilengkapi dengan mengemukakan sistematika dan pertanggung jawaban penulisan.

Paparan selanjutnya adalah Bab II, yang berisi mengenai konsep pemberdayaan sebagai acuan dasar untuk memberdayakan izin kuasa pertambangan keterkaitan hukum dengan masyarakat, interaksi hukum dan ekonomi serta tinjauan sistematika hukum dan budaya hukum menurut Friedman dan Satjipto Rahardjo, kemudian dipaparkan juga tentang tinjauan penyelenggaraan otonomi daerah hubungannya dengan pengelolaan pertambangan berwawasan lingkungan dan peningkatan pendapatan daerah, serta fungsi hukum dalam pembangunan masyarakat.

Paparan berikutnya adalah Bab III yang intinya berisikan tentang setting sosial ekonomi daerah penelitian dan dilanjutkan dengan Uraian tentang profil pengusaha tambang, keabsahan pertambangan tradisional, alur kebijakan pemerintah daerah, kontribusi, penegakan hukum dan faktor kendalanya.

Pada hakekatnya bab IV dapat dikatakan sebagai inti dari tesis ini, karena merupakan paparan hasil penelitian dan analisis tentang sejumlah permasalahan yang dikemukakan dalam bab sebelumnya, yaitu berkaitan dengan pandangan pengusaha tambang terhadap eksistensi perizinan kuasa pertambangan, yang sebagian besar para pemegang izin kuasa pertambangan melalaikan kewajibannya terhadap pemerintah daerah.

Sedangkan terhadap permasalahan budaya hukum institusi-institusi daerah "salah satunya sumber daya manusianya belum memahami karakter daerahnya sendiri, dan masih berpola pikir tradisional dalam pengambilan kebijakan,

berbagai peraturan perundangan pertambangan di Kabupaten Sanggau belum efektif, maka dalam praktek di lapangan karena hukum sarat akan nilai-nilai hukum, sesuai dengan thesis dari Freidman tentang sistem hukum, hukum mengandung tiga komponen yang berkaitan dengan substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum baik dari pengusaha tambang sendiri maupun pihak birokratnya. Untuk meningkatnya tingkat kesadaran pemegang izin pertambangan maka dimunculkan permasalahan terakhir yang merupakan solusi untuk memperbaiki budaya hukum pengusaha dan birokrat untuk secara sadar, memenuhi kewajiban dan kewenangannya yaitu melalui upaya komunikasi hukum secara efektif dan tepat sasaran.

Akhirnya tesis ini ditutup dengan Bab V yang merupakan bab penutup yang berisikan simpulan dan rekomendasi. Simpulan merupakan kristalisasi dari hasil analisis permasalahan, berdasarkan simpulan tersebut, maka terdapat beberapa hal yang dipandang perlu direkomendasikan kemudian dirumuskan dalam bentuk saran-saran demi kebijakan semua pihak yang terkait.

BAB II

PEMBERDAYAAN HUKUM PENGELOLAAN PERTAMBANGAN DAN OTONOMI DAERAH

A. PEMBERDAYAAN

a. Konsep Pemberdayaan

Pengertian pemberdayaan masyarakat sebenarnya mengacu pada kata “*empowerment*”, yaitu sebagai upaya untuk mengaktualisasikan potensi yang sudah dimiliki oleh masyarakat.

Pemberdayaan merupakan suatu kekuatan untuk mendapatkan akses terhadap sumber-sumber daya yang ada, sehingga merupakan pembagian kekuasaan yang adil yang dapat meningkatkan kesadaran masyarakat akan eksistensinya⁵⁴.

Potensi yang sudah dimiliki oleh bumi di kabupaten Sanggan yang sangat potensial adalah sumber daya alam tambang, yang pengelolaannya mayoritas diusahakan oleh perseorangan berkelompok yang terdiri 2 – 5 orang, dari tahap penggalian sampai pemurnian dilakukan dengan sistem tradisional dengan peralatan sederhana, dengan sistem ini pendapatan yang diperoleh tidak memadai bila dihadapkan dengan perubahan-perubahan pembangunan yang semakin berkembang, Hlm ini menjadikan inspirasi masyarakat untuk merubah sistem dari tradisional ke sistem teknologi/ mesin. *Empowerment* adalah gerakan yang mengamanatkan kepada

⁵⁴ Esmi Warassih, 2001, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum*, Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, Hlm 28

perinya "power" dan menekankan keberpihakan kepada "the powerless".⁵⁵ Gerakan ini yang menjembatani perubahan "kekuatan" dengan istilah penulis "Modernisasi" atau "Mereformasi" eksistensi baik nilai-nilai budaya, ekonomi, politik dan iptek, lembaga daerah/ pusat.

Untuk mengukur suatu keberhasilan perubahan ini, kualitas sumber daya manusia pemegang peranlah yang dominan, dari paparan diatas kalau dihubungkan dengan pelaksanaan Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, implementasinya pada sektor pertambangan di kabupaten Sanggau masih jauh dari harapan yang ujungnya bermuara pada tingkat pendapat daerah yang rendah.

Oakley dan Marsden mengatakan bahwa pemberdayaan mengandung dua kecenderungan yaitu:

"Pertama disebut kecenderungan primer yaitu proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan (*power*) kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Kedua, disebut kecenderungan sekunder yang menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan pilihan hidupnya melalui proses dialog."⁵⁶

Proses pemberdayaan hendaknya menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuatan, kekuasaan atau

⁵⁵ Pranarka Onny S, 1996, *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, Hlm 44

⁵⁶ Oakley dan Marsden, dalam Onny Pranarka, 1996, *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, *Ibid*, Hlm 56

kemampuan kepada masyarakat agar lebih berdaya dan keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.

Di dalam literatur pembangunan, konsep pemberdayaan bahkan memiliki perspektif yang lebih luas Pearse dan Stiefel⁵⁷ mengatakan bahwa menghormati kebhinekaan, kekhasan lokal, dekonsentrasi kekuatan dan peningkatan kemandirian merupakan bentuk-bentuk pemberdayaan partisipatif. Sementara itu Paul menyatakan bahwa pemberdayaan berarti pembagian kekuasaan yang adil (*equitable sharing of power*) sehingga meningkatkan kesadaran politik dan kekuasaan kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan.

Menurut Arnstein, partisipasi dibagi dalam 3 (tiga) tingkatan yaitu:

1. *Non participative* yang meliputi *manipulation* dan *teraphy*, artinya bukan partisipasi sebab tujuannya bukan memberikan kemampuan kepada masyarakat agar berperan serta membuat keputusan melainkan untuk mendidik dan mengobati partisipan dalam proses partisipasi;
2. *Tokenism* yang meliputi *informing*, *consultation* dan *placation*; yang merupakan formalitas belaka sebab aspirasi, pendapat atau opini partisipan hanya sebagai bahan untuk didengar yang belum tentu menjadi bahan pengambilan keputusan; dan
3. *Citizen* yang meliputi *partnership*, *delegated power* dan *citizen control*, di mana masyarakat dapat melakukan negosiasi dan bahkan

⁵⁷ Oakley dan Marsden, dalam Onny Pranarka, 1996, *Pemberdayaan Konsep. Kebijakan dan Implementasi*, Ibid, Hlm 63

memiliki kekuatan untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan, dan yang terakhir inilah yang merupakan partisipasi nyata.⁵⁸

Proses partisipasi dapat mencapai hasil yang diharapkan apabila sebelumnya dipikirkan serta dirumuskan tujuan dan manfaat partisipasi, penentuan partisipan dan pengaturan tentang cara dan mekanisme dalam melibatkan partisipasi masyarakat, sebab partisipasi menghasilkan pemberdayaan yang dapat merupakan alat bagi tercapainya tujuan seperti keadilan dan demokrasi.

Pendekatan pemberdayaan masyarakat yang berpusat pada manusia (*people centered development*) ini kemudian melandai wawasan pengelolaan sumber daya lokal (*community-base resources management*), yang merupakan mekanisme perencanaan *people-centered development* yang menekankan pada teknologi pembelajaran sosial (*social learning*) dan strategi perumusan program.

Chamber mengatakan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yaitu yang bersifat *people centered, participatory, empowerment and sustainable*.⁵⁹

Adapun tujuan yang ingin dicapai, adalah untuk meningkatkan kemampuan masyarakat dalam mengaktualisasikan dirinya.

⁵⁸ Arnstein Sherry R, 1995, *A Leader of Citizen Participation, dalam Classic Readings in Urban Planning, An Introduction*, Jay M Stein (ed), New York, me Graw hill Inc, Hlm 53

⁵⁹ Ginanajar Kartasasmitha, *Pemberdayaan Masyarakat (Strategi Pembangunan yang berakar Kerakyatan)*, Op.cit, Hlm 2

Dalam kaitan ini Moelyarto mengemukakan ciri-ciri pendekatan pengelolaan sumber daya lokal yang berbasis masyarakat, yang meliputi antara lain, adalah:

1. Keputusan dan inisiatif untuk memenuhi kebutuhan masyarakat setempat di buat di tingkat lokal, oleh masyarakat yang memiliki identitas yang diakui peranannya sebagai partisipan dalam proses pengambilan keputusan;
2. Fokus utama pengelolaan sumber daya lokal adalah memperkuat kemampuan masyarakat miskin dalam mengerahkan aset-aset yang ada dalam masyarakat setempat untuk memenuhi kebutuhannya;
3. Toleransi yang benar terhadap adanya variasi. Oleh karena itu mengakui makna pilihan individual dan mengakui proses pengambilan keputusan yang desentralistis;
4. Budaya kelembagaan yang ditandai oleh adanya organisasi-organisasi yang otonom dan mandiri, yang saling berinteraksi memberikan umpan balik pelaksanaan untuk mengoreksi diri pada setiap jenjang organisasi; dan
5. Adanya jaringan koalisi dan komunikasi antara para pelaku dan organisasi lokal yang otonom dan mandiri, yang mencakup kelompok penerima manfaat, pemerintah lokal, bank lokal dan sebagainya, yang menjadi dasar bagi semua kegiatan yang ditujukan untuk memperkuat pengawasan dan penguasaan masyarakat atas berbagai sumber yang

ada, serta kemampuan masyarakat untuk mengelola sumber daya setempat.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa keberdayaan masyarakat (termasuk pengusaha) terletak pada proses pengambilan keputusan sendiri untuk mengembangkan pilihan-pilihan adaptasi terhadap perubahan lingkungan sosial. adaptasi terhadap lingkungan dibentuk dari tindakan yang berulang-ulang dan merupakan bentuk penyesuaian terhadap lingkungan.

b. Fungsi hukum dalam pemberdayaan hukum

Setelah menelaah pengertian pemberdayaan menurut berbagai pendapat diatas, selanjutnya sampai pada fokusnya untuk menelaah hukum.

Pada hakekatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep yang abstrak, dan dibuat untuk dilaksanakan oleh sebab itu perlu adanya suatu kegiatan untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan, rangkaian kegiatan ini merupakan proses penegakan hukum.⁶⁰

Dan apabila hukum dilihat sebagai suatu proses maka akan dipengaruhi oleh faktor non hukum yaitu nilai-nilai nilai dan sikap, serta pandangan masyarakat yang disebut kultur hukum.

⁶⁰ Esmi Warassih, 1995, *Peranan Kultur Hukum dalam Penegakan Hukum; Majalah Masalah-Masalah Hukum* : Nomor 2 tahun 1995 Fakultas Hukum Undip. Semarang

Dihubungkan dengan apa yang dikatakan Dias "Hukum itu tumbuh bersama-sama dengan kekuatan dari rakyat dan pada akhirnya ia mati manakala bangsa ini kehilangan kebangsaannya."⁶¹

Dari pendapat diatas dapat dikonotasikan bahwa tidak berdayanya hukum di berbagai daerah karena produk hukum tidak memperoleh aspirasi rakyat dan masyarakat kita sudah luntur nilai kebangsaannya sehingga banyak konflik dimana-mana dan hukum tidak mampu mengatasinya. Telaah mengenai pemberdayaan hukum, erat dengan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat (social engineering) dari Roscoe Scope Pound. Adalah "untuk membangun suatu struktur masyarakat sedemikian rupa, sehingga secara maksimum dicapai kepuasan akan kebutuhan-kebutuhan dengan seminim mungkin benturan dan pemborosan."⁶²

Pendapat diatas tekandung makna bahwa hukum dan masyarakat tidak bisa dipisahkan bagaikan dua sisi pada mata uang, apabila menelaah hukum sebagai sistem juga harus membahas masyarakat sebagai sistem seperti menurut Satjipto Rahardjo masyarakat bisa dilihat sebagai suatu sistem jaringan dan jalinan hubungan antara orang dengan orang yang hidup dan bertempat tinggal di wilayah tertentu. Orang-orang ini kita sebut sebagai anggota masyarakat.....dimana jalinan hubungan antara jalinan

⁶¹ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. Hlm 279

⁶² Dias. RWM. *Juris Prudnce*. London, Butterworth, 1976 dikutip oleh Satjito Rahardjo. Dalam *Ilmu Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti 1993. Hlm 298

masyarakat itu pada akhirnya membentuk pola tertentu yang memungkinkan lahirnya suatu masyarakat.⁶³

Dalam jalinan tersebut hukum masuk di dalamnya sebagai nama sub sistem ekonomi, berorientasi pada nilai-nilai nilai (abstrak) dengan dunia kenyataan.

Diakui bahwa eksistensi hukum tidak terlepas dari proses-proses sosial yaitu bagaimana perilaku manusia berinteraksi dan berkomunikasi dengan sesamanya sehingga hukum akan terlihat dalam proses tersebut dan hukum memberikan makna terhadap fakta-fakta sosial yang dihadapinya. Fakta sosial pada hakikatnya⁶⁴ adalah sejumlah realitas yang terwujud sepanjang berlangsungnya interaksi-interaksi antara manusia di dalam kehidupan sosialnya. Dengan perkataan lain, fakta sosial itu bukanlah sesuatu yang objektif yang eksis 'diluar sana', melainkan, suatu konstruksi yang berada di dalam tanah subjektivitas manusia yang tengah berinteraksi.

Keberadaan hukum yang menghadapi perubahan sosial dalam masyarakat karena proses pembangunan maka fungsi hukum yang paling konservatif adalah hukum bersifat memelihara dan mempertahankan apa yang telah dicapai, jadi hukum merupakan alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Fungsi yang demikian tetap diperlukan oleh setiap masyarakat, termasuk pula masyarakat yang sedang melaksanakan

⁶³ Satjipto Rahardjo, 1985, *Beberapa Pemikiran Tentang Rancangan Antara Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, Hlm 19.

⁶⁴ Sutandyo Wignjosebroto, *Permasalahan Paradigma Dalam Ilmu Hukum*. (Yogyakarta: wawancara jurnal ilmu sosial transformasi edisi Tahun 11, 2999), Hlm 17.

pembangunan. Alasannya, sebab dalam masyarakat yang sedang membangun terhadap hasil-hasil yang diperolehnya harus dipelihara, dilindungi dan diamankan dari gangguan.

Kenyataan dalam masyarakat yang sedang membangun, dengan segala perubahan-perubahan yang terjadi dalam tatanan nilai maka terhadap hukum fungsinya tidak akan cukup berhenti hanyalah sebatas memelihara ketertiban saja karena hukum dalam menghadapi realitas sosial yang berubah cepat maka hukum harus mampu memelihara upaya yang dapat membantu proses perubahan dalam masyarakat tersebut.

Pada saat telah mengeraskan isu *civil society* atau masyarakat sipil, masyarakat madani, masyarakat beradab atau masyarakat berbudaya, masyarakat warga maka hukum harus mampu menjalankan fungsinya sesuai dengan perubahan kondisi masyarakat tersebut.

Masyarakat madani atau masyarakat sipil dapat didefinisikan⁶⁵ merujuk pada masyarakat yang terdiri atas berbagai institusi non pemerintah yang otonom dan cukup kuat untuk dapat mengimbangi negara. Mengimbangi, artinya bahwa masyarakat memiliki kemampuan untuk mengHlmani atau membendung negara dalam mendominasi kehidupan masyarakatnya atau dominasi negara atas individu-individu, tetapi konsep ini tidak mengabaikan akan peran negara untuk mewujudkan perdamaian dan peran sebagai penengah dalam berbagai konflik kepentingan yang terjadi, yang dapat menghancurkan tatanan sosial secara

⁶⁵ Gellner sebagaimana dikutip kembali oleh Adi Suryadi Cuila dalam, *Masyarakat Madani Pemikiran, Teori, dan Relevansinya Dengan Cita-Cita Reformasi*, (Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada, 1999), Hlm 31.

keseluruhan. Ciri lain yang menonjol pada masyarakat ini yaitu adanya kebebasan individu, posisi individu sebagai aktor sosial yang bebas jadi ada penghargaan atas otonomi individual dan sebagai salah satu prasyarat pokok bagi terwujudnya masyarakat sipil atau masyarakat madani tersebut adalah kehidupan yang lebih demokratis, adanya penghargaan serta penghormatan atas hak-hak asasi manusia.

Bagaimana hukum dapat merepresentasikan fungsinya dalam kondisi masyarakat yang mengalami perubahan menuju era masyarakat sipil maka fungsi yang dijalankan oleh hukum diupayakan untuk mengarah pada menciptakan kondisi-kondisi yang baru atau mengubah apa-apa yang sudah ada sehingga fungsi hukum tidak hanya sekedar sebagai sarana sosial kontrol tetapi juga sebagai saran untuk mewujudkan masyarakat yang dicita-citakan, dalam Hlm ini hukum fungsinya telah berubah menuju pada sarana untuk melakukan pembaharuan masyarakat atau *social engineering* yang menyangkut termasuk di dalamnya pembaharuan segala pola tindak (perilaku) serta pola pikir dari masyarakat. Jadi fungsi hukum tidak hanya sekedar membentuk, mengarahkan tetapi pada saat-saat tertentu hukum-pun diharapkan mampu menjadi sarana untuk mengubah masyarakat. Hlm ini harus sepenuhnya didukung dengan lingkungan kehidupan sosial yang cukup konstruktif dan memadai terhadap hukum itu sendiri sehingga adanya kesesuaian dan keselarasan untuk memaknai nilai-nilai yang terdapat dalam masyarakat. Konsep hukum yang demikian perlu didukung sepenuhnya dengan sikap

perilaku anggota masyarakat dalam bentuk adanya kesadaran hukum dan kepatuhan hukum.

Pada sisi lain untuk dapat memahami fungsi hukum dalam pembangunan maka akan memiliki 4 (empat) fungsi⁶⁶ yaitu:

1. Hukum sebagai pemeliharaan ketertiban dan keamanan.
2. Hukum sebagai sarana pembangunan
3. Hukum sebagai sarana penegak keadilan dan
4. Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat.

Jika hukum akan difungsikan sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat sebagaimana dalam konsep *social engineering* maka harus diimbangi melalui proses pemberdayaan terhadap hukum itu sendiri sebab tanpa adanya pemberdayaan hukum maka kita tidak dapat berharap banyak terhadap hukum untuk menjalankan fungsinya sebagai sarana untuk melakukan *social engineering*.

Proses pemberdayaan hendaknya menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagai kekuatan, kekuasaan atau kemampuan kepada masyarakat agar lebih berdaya dan mendorong atau memotivasi individu sehingga mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Pemberdayaan merupakan suatu kekuatan untuk dapat akses terhadap sumber-sumber daya yang ada sehingga merupakan pembagian kekuasaan yang adil yang dapat meningkatkan kesadaran masyarakat akan eksistensinya.⁶⁷ Pemberdayaan hukum akan bertitik tolak pada proses pembentukan

hukumnya dan proses penegakan hukumnya, kedua Hlm tersebut saling

⁶⁶ CFG. Sunaryati Hartono, 1985, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bhinacipta. Bandung, Hlm 10.

⁶⁷ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Tujuan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Hukum, FH Undip Semarang, 14 April 2001, Hlm 28.

berkaitan satu sama lain sebab proses penegakan hukum yang baik, benar, dan bertanggung jawab dapat dipengaruhi oleh proses pembentukan hukum yang aspiratif, proaktif dan kredibel.

Dalam proses pembentukan hukum tersebut maka partisipasi masyarakat luas perlu untuk mendapatkan perhatian dan ditingkatkan sebagai bagian dari pembentukan komunikasi hukum.

Sedangkan penegakan hukum pada hakikatnya berkaitan dengan suatu upaya penegakan ide-ide, dan konsep-konsep sehingga menjadi kenyataan. Ide-ide yang dimaksud menyangkut tentang keadilan, kepastian hukum serta kemanfaatan sosial, demikian dinyatakan Gustav Radbruch⁶⁸

Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu. Perlunya pembicaraan mengenai proses penegakan hukum ini menjangkau pula sampai kepada pembuatan hukum, kini sudah mulai agak jelas. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan⁶⁹

Masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut memiliki arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor yang dimaksud adalah⁷⁰

⁶⁸ Satjipto Rahardjo, *Mengajarkan Keteraturan Menemukan Ketidak-teraturan (Teaching order finding disorder)*, Pidato Mengakhiri Masa Jabatan sebagai Guru Besar Tetap pada Fak. Hukum Universitas Diponegoro, 15 Desember 2000, Hlm 15

⁶⁹ Ibid, Hlm 24.

⁷⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Penerbit Raja Grafindo Persada, 1993), Hlm 5.

1. Faktor hukumnya sendiri, yang dalam Hlm ini akan dibatasi pada undang-undang saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Faktor-faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan merupakan indikator bagaimana efektivitas penegakan hukum tersebut.

Fungsi hukum itu sendiri bertindak selaku sarana pembaharuan masyarakat, dan hukum diharapkan mampu melakukan *social engineering* untuk itu dalam pemberdayaan hukumnya harus menyangkut pembentukan hukum yang betul-betul mampu bersifat antisipatif terhadap kepentingan masyarakat, mengakomodir nilai-nilai yang berkembang di masyarakat dan yang mampu merespon kepentingan pencari keadilan dalam upaya mengatasi gejolak kepentingan yang timbul, sehingga pada akhirnya dapat mewujudkan penegakan hukum yang adil dan konsisten.

Ketimpangan-ketimpangan dalam proses penegakan hukum di Indonesia pada khususnya, sesungguhnya dapat dikembalikan pada masalah kesenjangan antara proses pembentukan hukum (*law making process*), proses sosialisasi hukum (*law illumination process*) dan proses penegakan hukum (*law enforcement process*). Output problematika hukum yang sering unik, krusial dan

kontroversial dan terjadi di Indonesia sangat boleh jadi disebabkan oleh ketiga proses tersebut telah mengalami proses disequilibrium yang tidak terpantau secara sistematis, bahkan tidak terkendali secara baik dan bertanggung jawab⁷¹

c. Kesadaran dan Kepatuhan terhadap Hukum

Agar hukum berlaku efektif, salah satu syarat yang harus dipenuhi adalah komunikasi hukum.⁷²

Istilah komunikasi berarti pengiriman pesan atau berita antara dua orang atau lebih sehingga pesan itu dapat dipahami.⁷³ Dengan demikian komunikasi hukum dapat diartikan sebagai pengiriman pesan mengenai hukum sehingga pesan tersebut dapat dipahami oleh masyarakat yang bersangkutan.

Keberhasilan melakukan komunikasi hukum pada suatu masyarakat, menimbulkan adanya kesadaran hukum masyarakat tersebut, yaitu kesadaran hukum dalam arti pengetahuan bahwa suatu perilaku tertentu diatur oleh hukum (arti kedua). Sedangkan arti kata kesadaran hukum yang pertama adalah nilai-nilai yang terdapat dalam diri manusia mengenai hukum yang ada.⁷⁴ Kesadaran hukum merupakan semacam jembatan yang menghubungkan antara ketentuan hukum dengan perilaku hukum anggota masyarakat yang bersangkutan.⁷⁵

⁷¹ Romli Atmasasmita, 2001, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Hlm 21.

⁷² Esmi Warassih, dalam Satjipto Rahardjo, 1981, *Hukum dalam Perspektif Sosial*, Penerbit Alumni, Bandung, Hlm 136.

⁷³ Tim Penyusun Kamus, 1994, Op. Cit. Hlm 517

⁷⁴ Tim Penyusun Kamus, Ibid, Hlm 859

⁷⁵ Esmi Warassih dalam Satjipto Rahardjo, 1981, Op. Cit Hlm 124

Dalam rangka mengusahakan agar masyarakat mempunyai kesadaran hukum/dalam rangka meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, pemerintah Indonesia melaksanakan Program Penyuluhan Kesadaran Hukum, melalui Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia No. M 05 PR 07-0-, tanggal 6 Agustus 1988 tentang Pembentukan dan Pembinaan Keluarga Sadar Hukum yang selanjutnya disebut dengan Kadarkum, serta peraturan Menteri Kehakiman Republik Indonesia No. 05-PR 08-10 tahun 1988 tanggal 6 Agustus 1988 tentang Pola Pemantapan dan Penyuluhan Hukum.

Kadarkum berfungsi sebagai wadah perhimpunan masyarakat yang berkesadaran hukum, dan bertugas meningkatkan kesadaran hukum yang tinggi bagi para anggotanya dan masyarakat pada umumnya.

Dalam informasi sehari-hari orang dapat mengetahui kejadian dan perbuatan-perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran-pelanggaran hukum yang akibatnya menimbulkan terjadinya korban ataupun kerugian-kerugian, baik pada individu maupun masyarakat. Timbul kesan yang menarik, seakan-akan telah terjadi ironi sebab pelanggaran-pelanggaran hukum itu justru terjadi di tengah-tengah kesibukan kita dalam masyarakat yang sedang membangun.

Di pandang dari satu sudut maka gejala-gejala pelanggaran hukum dapat ditafsirkan sebagai indikasi bahwa sampai saat ini, dalam proses pembangunan belum sepenuhnya masyarakat memiliki kesadaran hukum yang memadai jika tidak disebutnya masih rendah. Implikasi lebih lanjut

dari kondisi yang demikian menuntut adanya pembinaan serta peningkatan dan pengembangan hukum.

Dalam batasan pengertian yang luas, kesadaran hukum ialah potensi memasyarakat dan membudaya dengan kaidah-kaidah mengikat dan dapat dipaksakan. Di dalam masyarakat selalu terjadi perkaitan kerjasama dan perbenturan sistem nilai dan kepentingan, demikian pula dengan kesadaran hukumnya.

Kesadaran hukum bersifat relatif dalam isinya maupun kekuatannya terhadap waktu dan tempat, dan berlangsung dalam proses pembentukannya, perkembangan dan kestabilannya untuk kemudian berubah dengan pembaharuan lagi. Sebagai batasan yang khusus dapat diartikan tentang kesadaran hukum itu sebagai potensi atau daya yang mengandung⁷⁶

- a. Persepsi, pengenalan, ketahuan, ingatan dan pengertian tentang hukum, termasuk konsekuensi-konsekuensinya.
- b. Harapan, kepercayaan bahwa hukum dapat memberi sesuatu kegunaan serta memberi perlindungan dan jaminannya dengan kepastian dan rasa keadilan.
- c. Perasaan perlu dan butuh akan jasa-jasa hukum, dan karena itu sedia menghormatinya.
- d. Perasaan khawatir dan takut melanggar hukum, karena jika dilanggar maka sanksi-sanksinya dapat dipaksakan dan

⁷⁶ Achmad Sanusi, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Bandung: Penerbit Tarsito. 1984), Hlm 227.

- e. Orientasi, perhatian, kesanggupan, kemauan baik, sikap dan kesediaan serta keberanian mentaati hukum dalam hak maupun kewajibannya, karena kebenaran, keadilan dan kepastian hukum itu adalah kepentingan umum.
- f. Kesadaran hukum masyarakat merupakan semacam jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dengan tingkah laku hukum anggota masyarakat. Lawrence Friedman menyebut sebagai kultur hukum yaitu nilai-nilai nilai, sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum⁷⁷

Kesadaran hukum pada dasarnya berkisar pada diri warga masyarakat sebagai faktor yang dapat menentukan bagi efektifitas ketentuan hukum. Masalah kesadaran hukum ini lahir dalam proses penerapan dari hukum positif, dalam kerangka proses tersebut timbul masalah karena adanya ketidak sesuaian antara dasar legalitas suatu ketentuan dengan kenyataan-kenyataan yang dihadapinya (dipatuhi atau tidak dipatuhinya hukum positif tersebut).

Jadi kesadaran tersebut telah begitu menjiwai dan mendarah daging sehingga memiliki kekuatan yang lebih besar dan kesadaran hukum mengandung unsur nilai yang tentu saja telah dihayati oleh anggota masyarakat sejak kecil serta sudah melenbaga dan mendarah daging. Proses pelebagaan tersebut pada akhirnya akan berfungsi sebagai pedoman yang tetap dipertahankan oleh masyarakat serta ditanamkan

⁷⁷ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pembinaan Kesadaran Hukum*, (Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 05, FH Undip Semarang, Tahun XII-1983), Hlm 9.

melalui proses sosialisasi. Selanjutnya, diwujudkan dalam bentuk norma-norma yang merupakan pedoman bagi perilaku anggota masyarakat. Jadi kesimpulannya bahwa perilaku warga masyarakat sebenarnya telah mengandung unsur nilai yang sudah lama dihayati dan dapat mempengaruhi proses bekerjanya hukum dalam masyarakat.

Apabila hukum yang dibentuk tidak sesuai dengan kesadaran dan perasaan hukum masyarakat maka akan timbul reaksi-reaksi yang negatif dari masyarakat dan semakin besar pertentangan antara peraturan dengan kesadaran tersebut maka akan semakin sulit untuk menerapkannya. Penerapan hukum mungkin dapat diberlakukan dengan melalui paksaan, akibatnya dapat meningkatkan biaya-biaya sosial. Sebaliknya, bila peraturan-peraturan tersebut sesuai dengan kesadaran masyarakat, maka masalah-masalah di dalam penerapannya mungkin dapat diminimalisirkan atau mungkin hampir tidak ada.

Antara kesadaran hukum dengan perasaan hukum maka keduanya terdapat perbedaan, jika perasaan hukum diartikan sebagai penilaian hukum yang timbul secara serta merta dari masyarakat. Sedangkan, kesadaran hukum akan lebih banyak merupakan perumusan dari kalangan hukum mengenai penilaian tersebut, yang telah dilakukannya melalui penafsiran-penafsiran secara ilmiah.⁷⁸

Jadi kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai nilai yang terdapat didalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Sebenarnya yang

⁷⁸ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, (Jakarta: Penerbit Rajawali, 1982) Hlm 152.

ditekankan adalah nilai-nilai tentang fungsi hukum dan bukan suatu penilaian hukum terhadap kejadian-kejadian yang konkrit dalam masyarakat yang bersangkutan.

Kesadaran hukum adalah konsepsi-konsepsi abstrak di dalam diri manusia, tentang keserasian antara ketertiban dengan ketentraman yang dikehendaki atau yang sepantasnya.⁷⁹

Indikator-indikator terhadap kesadaran hukum masyarakat maka dapat diperinci sebagai berikut⁸⁰

- a. Pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum
- b. Pengetahuan tentang isi peraturan-peraturan hukum.
- c. Sikap terhadap peraturan-peraturan hukum, dan
- d. Pola-pola perikelakuan hukum.

Masalah kepatuhan hukum⁸¹ Sebenarnya menyangkut pada proses internalisasi dari hukum dan proses ini dimulai pada saat seseorang dihadapkan pada pola perikelakuan baru sebagaimana diharapkan oleh hukum, pada suatu situasi tertentu, awal proses inilah yang disebutnya dengan proses belajar, ditandai dengan adanya suatu perubahan pada pendirian seseorang. Paling penting pada proses ini yaitu penguatan terhadap respon yang diinginkan melalui imbalan dan hilangnya respon-

⁷⁹ Ibid, Hlm. 159

⁸⁰ Ibid, Hlm. 159.

⁸¹ Didalam sosiologi hukum teori-teori tentang kepatuhan hukum pada umumnya dapat digolongkan ke dalam teori paksaan (*dwang theorie*) dan teori konsensus (*consensus theorie*). Teori paksaan bertitik tolak pada asumsi, bahwa penguasa mempunyai monopoli terhadap saran-saran paksaan secara fisik yang merupakan dasar bagi tujuan hukum untuk mencapai tata tertib atau ketertiban, paksaan didalam hukum modern pada akhirnya didasarkan pada wewenang *rationil-legaal*. Akan tetapi penggunaan paksaan dapat mengurangi kewibawaan wewenang tersebut didalam kenyataannya. Teori konsensus sebenarnya bertitik tolak pada asumsi bahwa suatu sistem hukum tidak akan bertahan lama apabila tak ada dasar legalitasnya. Artinya, apabila warga masyarakat menerima sistem hukum tersebut, maka sistem tadi akan menghasilkan tata tertib dalam pergaulan hidup. Ibid, Hlm. 232 dan 238.

respon terdahulu karena tidak adanya penguatan atau mungkin oleh adanya sanksi yang negatif terhadap perilaku tersebut.

Selanjutnya Hoefnagels sebagaimana dikutip Soerjono Soekanto⁸² membedakan bermacam-macam derajat kepatuhan hukum sebagai berikut:

1. Seseorang berperilaku sebagaimana diharapkan oleh hukum dan menyetujuinya Hlm mana sesuai dengan sistem nilai-nilai nilai dari mereka yang berwenang.
2. Seseorang berperilaku sebagaimana diharapkan oleh hukum dan menyetujuinya, akan tetapi dia tidak setuju dengan penilaian yang diberikan oleh yang berwenang terhadap hukum yang bersangkutan.
3. Seseorang mematuhi hukum, akan tetapi dia tidak setuju dengan kaidah-kaidah tersebut maupun pada nilai-nilai dari penguasa.
4. Seseorang tidak patuh pada hukum, akan tetapi dia menyetujui hukum tersebut dan nilai-nilai nilai dari pada mereka yang mempunyai wewenang. Dan
5. Seseorang sama sekali tidak menyetujui kesemuanya dan diapun tidak patuh pada hukum (melakukan protes).

d. Pendekatan Sosiologis terhadap Hukum

Bila kita telaah antara hukum dan masyarakat dan dikorelasikan maka variabel mana yang akan mempengaruhi variabel lainnya atau

⁸² Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Ibid. Hlm 234.

dengan kata lain, apakah hukum itu mempengaruhi masyarakat ataukah justru sebaliknya masyarakat yang dapat mempengaruhi hukum, untuk dapat memberikan jawaban yang pasti tentang Hlm ini akan sulit sebab masing-masing berargumentasi dengan landasan pikiran yang benar. Satu Hlm yang pasti bahwa hukum tersebut tetap berpijak pada jiwa masyarakat yang merupakan basis sosialnya, tempat hukum itu tumbuh dan berkembang.

Bila kita melakukan pendekatan sosiologis terhadap hukum maka akan terlihat bagaimana pengaruh timbal balik yang ada antara hukum dengan gejala-gejala sosial lainnya seperti hukum dengan kelompok-kelompok sosial, hukum dengan lembaga-lembaga sosial, hukum dengan stratifikasi sosial, hukum dengan kekuasaan dan wewenang, hukum dengan interaksi sosial, hukum dengan perubahan-perubahan sosial, hukum dengan masalah sosial⁸³ jadi analisis hukum meninjaunya dari segi-segi aturan sosial, peranan hukum dalam membentuk aturan sosial, sosial kontrol, organisasi sosial dan perubahan-perubahan sosial.

Sebagaimana telah dinyatakan bahwa hukum tidak mungkin lepas dari masyarakat, sehingga aspek sosiologi akan memiliki peran sebab sebagai ilmu sosial yang obyeknya adalah masyarakat sebagaimana Hlmnya dengan ilmu-ilmu sosial lainnya, masyarakat yang dilihat dari sudut hubungan antar manusia, dan proses yang timbul dari hubungan manusia di dalam masyarakat.

⁸³ Otje Salman, *Sosiologi Hukum Suatu Pengantar*, (Bandung: Penerbit Armico, 1987), Hlm 14-15.

Dalam kehidupan yang serba kompleks dan modern seperti saat sekarang ini, maka hampir semua seluk beluk gerak kehidupan masyarakat akan diatur oleh peraturan, sampai kehidupan yang sangat pribadipun maka tidak akan terlepas dari peraturan. Hlm ini maka mengandung pesan bahwa hukum benar-benar benar digunakan secara efisien dan efektif untuk mengatur masyarakat. Akibatnya, orang tidak cukup hanya mengeluarkan peraturan-peraturan secara formal saja sebab ada faktor lain yang harus diperhatikan yaitu faktor sosial yang turut berperan dalam rangka pembentukan suatu peraturan. Bagi kepentingan memahami pengaruh faktor sosial inilah maka diperlukan ilmu-ilmu sosial seperti Hlmnya sosiologi.⁸⁴

Studi hukum yang demikian, beranggapan bahwa hukum sebagai suatu sub sistem yang merupakan bagian dari sistem sosial sebagai keseluruhan, sehingga hukum pada satu sisi dapat dipengaruhi oleh sub sistem sosial lainnya. Hukum ditekankan pada hubungannya dengan kondisi-kondisi geografis dan sosial, di sini hukum dilihat sebagai gejala

⁸⁴ Adanya kesadaran yang demikian itu akan membawa kita untuk lebih memahami kehidupan masyarakat dan membuat kita lebih mampu memecahkan problema-problema sosial, politik dan ekonomi. Sebenarnya pendirian bahwa gejala sosial hanya dapat dipahami dengan mempelajari bekerjanya peristiwa sebab dan akibat dalam masyarakat pernah dinyatakan oleh Montesquieu dalam pokok tesisnya. Ia menyatakan bahwa hukum manusia tidak lain adalah hasil akhir dari bekerjanya berbagai faktor, seperti adat kebiasaan setempat serta lingkungan fisik di sekitar. Untuk dapat memahami bekerjanya berbagai faktor tersebut, perlu bantuan dari ilmu pengetahuan yang non yuridik.. oleh karena hakikat Ilmu Pengetahuan Sosial adalah bersifat deskriptif yaitu memaparkan apa adanya dan tidak mengemukakan apa yang seharusnya. Hlm ini sangat berbeda dengan ilmu pengetahuan hukum yang hakikatnya adalah normatif dan evaluatif, lihat dalam Esmi Warassih Pujirahayu, *Pertautan Ilmu Pengetahuan Sosial dengan Ilmu Pengetahuan Hukum*, (Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 05, FH Undip Semarang, Tahun XIV-1984), Hlm. 44-45.

yang dipengaruhi oleh gejala-gejala lain. jadi ada pengaruh timbal balik antar proses sosial dengan hukum.

Tampaklah selama tiga dasawarsa terakhir, akibat pengaruh empirisme dan pesona terhadap aspek-aspek sosiologis dalam bidang hukum, para sarjana hukum Indonesia kehilangan kepercayaan diri sendiri, dan membiarkan orang dari disiplin ilmu yang lain menilai, apakah suatu kegiatan di bidang ilmu hukum merupakan penelitian yang berbobot ilmiah atau tidak.⁸⁵

Tujuan dari penerapan teknik-teknik sosiologi dalam memecahkan masalah-masalah hukum adalah⁸⁶

- a. Tujuan penerapan teknik-teknik sosiologi dalam memecahkan masalah hukum ialah untuk mewujudkan bahwa teknik-teknik sosiologi dan metode-metode evaluasinya memiliki nilai-nilai cognitive, jika teknik-teknik dan metode tersebut didasarkan atas asumsi-asumsi teoritis yang sudah diketahui. Walaupun teknik-teknik dan metode-metode sosiologi bisa dimanfaatkan untuk menjelaskan tentang hukum dan pengaruhnya terhadap kehidupan sosial masyarakat (karena kemampuannya untuk menganalisa efek-efek sosial dari penerapan suatu hukum), maka supaya kita bisa mendapatkan suatu hasil atau suatu perspektif yang baru, teknik-teknik dan metode-metode

⁸⁵ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1994), Hlm. 133.

⁸⁶ Adam Podgorecki-Christopher J. Whelan, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, (terjemahan W: Dyanigsih Kartasapoetra), Hlm.3. Lihat lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, (Bandung: Penerbit Binacipta, 1986), Hlm. 4. Seorang ahli hukum di suatu masyarakat yang sedang membangun harus mengetahui interaksi antara hukum dengan faktor-faktor lain dalam perkembangan masyarakat, terutama faktor-faktor lain dalam perkembangan masyarakat, terutama faktor-faktor ekonomi dan sosial. Cara pemakaian hukum demikian mengharuskan diadakannya analisa fungsional dari pada sistem hukum sebagai hukum sebagai keseluruhan dan dari pada kaidah-kaidah dan lembaga-lembaga sosial tertentu.

tersebut harus digunakan untuk menguji kemungkinan-kemungkinan dari teori-teori lain yang sebelumnya telah digunakan untuk menganalisa permasalahan di atas. Prinsip ini merupakan sesuatu Hlm yang tak boleh diabaikan. Walaupun saat ini kita merasa gembira dengan diterapkannya teknik-teknik dan metode-metode sosiologi dalam menganalisa masalah hukum (walaupun sering terjadi salah penggunaan), prinsip di atas masih sering ditolak atau diabaikan oleh para ahli sosiologi. Akibatnya, banyak berbagai hasil penelitian yang diajukan tidak memiliki suatu kerangka teoritis, dan terfragmentasi (terputus-putus) serta terorientasi dalam arah yang berbeda-beda sehingga hasil penelitian tersebut hanya memiliki sedikit nilai tambah atau bahkan tidak ada sama sekali bagi perkembangan disiplin ilmu hukum maupun disiplin ilmu-ilmu sosial sendiri.

- b. Tujuan lainnya ialah untuk memperlihatkan bahwa pendekatan-pendekatan untuk menganalisa masalah-masalah hukum tidaklah semata-mata mengandalkan kepada teori-teori teori hukum belaka. Memang, penyusupan perspektif sosiologi terhadap studi tentang hukum adalah merupakan suatu perkembangan yang baru. Mungkin Hlm tersebut hanyalah bersifat kebutuhan, tetapi peristiwa yang bersifat kebetulan tersebut tidaklah selalu bersamaan dengan kebutuhan dasar dari studi hukum yang bersifat teoritis dan empiris. Dan

- c. Untuk menunjukkan bahwa untuk memahami secara lengkap suatu sistem hukum dan hubungannya dengan suatu sistem sosial, diperlukan suatu perspektif teoritis yang multi dimensional, yaitu suatu "Totalitas dari teori-teori sosiologi".

Pentingnya mengkaji terhadap hukum secara sosiologis dengan alasan adanya perbedaan antara ketentuan-ketentuan hukum di satu sisi dan beroperasinya atau dioperasikannya ketentuan-ketentuan itu di sisi yang lain. adanya perbedaan tersebut dapat pula dilihat sebagai ketidak sesuaian yang terdapat di antara norma-norma hukum serta masalah-masalah yang diaturnya oleh hukum⁸⁷, sehingga akan menunjuk pada perubahan-perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat yang bersangkutan.

Dalam penglihatan yang demikian ini bisa bahkan mudah terjadi ketidak cocokan antara kaidah hukum, dengan kenyataan yang berlaku dalam masyarakat sehingga tidak mustahil terjadi pelaksanaan hukum yang jauh dari cita dan citra masyarakat.

Hukum pada akhirnya dihadapkan pada perubahan-perubahan sosial karena berdasarkan fungsinya sebagai mekanisme pengendalian sosial maka hukum harus mampu bekerja dengan menemukan caranya

⁸⁷ Setiap peraturan hukum itu ditujukan untuk mengatur suatu masalah ketentuan. Masalah yang diatur ini dapat dipecah dalam aspek kuantitas, sifat-sifat hubungan dan bidang, dengan demikian setiap masalah itu dapat dikenali dalam berbagai aspeknya tersebut, lihat lebih lanjut Satjipto Raharjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1977), Hlm. 81.

sendiri untuk mewujudkan tertib masyarakat. Keadaan ini dapat membangkitkan berbagai macam sikap, yaitu.⁸⁸

1. Sikap aktif, berupa protes atau perlawanan.
2. Sikap pasif, berupa sikap acuh atau sinis terhadap keadaan, dan
3. Mencoba untuk mengerti dan memperoleh penjelasan bagi keadaan yang demikian itu.

Untuk keperluan memahami bagaimana proses bekerjanya hukum dalam masyarakat sehubungan dengan sikap yang telah dilakukan oleh masyarakat maka jelas memerlukan suatu pendekatan dan pemahaman hukum secara sosiologis.

e. Konsep Budaya Hukum

Dalam konsep budaya hukum, maka hukum adalah suatu realitas dalam masyarakat, sehingga kajiannya tidak lagi dogmatic melainkan yuridis empiris, karena “meneropong” bekerjanya hukum dalam masyarakat yang dilayaninya. Oleh karena itu perwujudan tujuan, nilai-nilai ataupun ide-ide yang terkandung di dalam peraturan hukum merupakan suatu kegiatan yang tidak berdiri sendiri melainkan mempunyai hubungan timbal balik yang erat dengan masyarakat.

Ketertiban manusia di dalam pelaksanaan hukum memperlihatkan adanya hubungan antara hukum dan budaya, sehingga ketaatan dan ketidak taatan seseorang terhadap hukum sangat dipengaruhi oleh budaya hukum. Menurut Soetandya Wignosoebroto ketaatan sesungguhnya ada

⁸⁸ Ibid. 83.

dua yaitu pertama ketaatan lahiriyah dan ketaatan yang meresap sampai batin.⁸⁹

Menurut teorinya ada tidaknya kesediaan seseorang untuk mentaati hukum ditentukan oleh kesadarannya, yaitu apa yang didalamnya kepustakaan sosiologi hukum disebut kesadaran hukum. Istilah tersebut merupakan adopsi dari kata *the legal awareness* yang dalam kepustakaan Inggris acapkali kata *aware* lebih diassosiasikan dengan kata *knowing* atau *get to know*, dengan demikian hanya merujuk pada aspek kognitif saja, padahal sebenarnya esenssinya lebih dari itu karena menyangkut proses *conscious* (sinonim dari *aware*) yang sepadan dengan kata *thoughtful* atau *mindful*, sehingga dalam Bahasa Indonesia acap pula diterjemahkan dengan kata “kesadaran”, dalam artinya yang sangat efektif sebagai “keniscayaan”.⁹⁰

Kajian sosiologi hukum terhadap kepatuhan hukum pada dasarnya melibatkan dua variabel yaitu hukum dan manusia yang menjadi objek pengaturan hukum tersebut. Dengan demikian, maka kepatuhan terhadap hukum tidak hanya dilihat sebagai fungsi peraturan hukum, melainkan juga fungsi manusia yang menjadi sasaran pengaturan. Kepatuhan hukum tidak hanya dijelaskan dari kehadiran hukum, melainkan juga dari kesediaan manusia untuk mematuhi hukum.

⁸⁹ Soetandya Wignosoebroto, 2002, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam, Jakarta Hlm 373.

⁹⁰ Soetandya Wignosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Ibid, Hlm 373.

Kajian terhadap kepatuhan seseorang terhadap hukum, dapat dilihat dari dua perspektif, yaitu perspektif instrumental dan normative. Perspektif instrumental mengatakan bahwa kepatuhan tergantung pada kemampuan hukum untuk membentuk perilaku patuh itu sendiri dan Hlm itu berhubungan dengan adanya insentif dan ancaman hukuman. Maka meningkatkan sanksi dianggap sebagai cara yang efektif untuk menurunkan angka kejahatan. Sedangkan perspektif normative berhubungan dengan keyakinan rakyat akan adanya keadilan dan moral yang termuat dalam hukum, kendati Hlm itu bertentangan dengan kepentingannya sendiri. Maka apabila hukum dirasakan adil, rakyat akan sukarela mematuhi, kendatipun mengorbankan kepentingannya. Rakyat juga menjunjung suatu pemerintahan, apabila diyakini bahwa pemerintah itu memang memiliki hak moral untuk mengatur rakyatnya.⁹¹

Daniel S Lev⁹² mengatakan bahwa ada dua pola pentaatan orang terhadap hukum, yaitu orientasi hukum serta orientasi pelaksanaan. Dalam orientasi hukum orang mentaati hukum semata-mata karena hukum itu adalah peraturan yang memang seharusnya ditaati, sedangkan dalam orientasi pelaksanaan, orang taat hukum karena yang dilihat atau diperhatikan adalah pejabat yang melaksanakan hukum, dengan demikian orientasi pelaksanaan hukum ini dapat juga dinamakan orientasi kepada orang atau manusia.

⁹¹ Satjipto Rahardjo, 2002, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, UMS Press, Surakarta, Hlm 189-190.

⁹² Daniel S. Lev dalam Satjipto Rahardjo, 1983, *Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat*, *Op. cit*, Hlm 21

Kesadaran hukum adalah kondisi mental seseorang subjek tatkala harus menghadapi suatu imperatif normatif untuk menentukan pilihan perilakunya yang lengkapnya berdimensi dua yaitu dimensi kognitif dan dimensi afektif. Dimensi kognitif di sini adalah pengetahuannya tentang hukum yang mengatur perilaku tertentu yang tengah di lakukan. Sedangkan dimensi efektif adalah keinsyafannya bahwa hukum yang diketahuinya itu memang sebenar-benarnya harus diturut.⁹³

Budaya hukum inilah yang menentukan sikap, ide, nilai-nilai nilai seseorang terhadap hukum di masyarakat. Pada dasarnya budaya hukum merupakan salah satu elemen dari sistem hukum yang diperkenalkan oleh Lawrence M. Friedman, dimana sistem hukum itu terdiri dari substansi, struktur dan budaya hukum.

Struktur adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan, jadi menyangkut struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan peradilan. Ahmad Ali mengatakan bahwa struktur bagaikan foto diam yang menghentikan gerak (*a kind of still photograph, which freezes the action*). Substansi adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum tersebut, mencakup tidak saja aturan dalam *law books* melainkan juga *living law*. Sedangkan kultur hukum adalah sikap manusia terhadap

⁹³ Soetandya Wignosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, *Ibid*, Hlm 374

hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Dengan kata lain kultur hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalah gunakan.⁹⁴ Tanpa kultur hukum, maka sistem hukum itu sendiri tidak berdaya.

Analogi yang tepat untuk menggambarkan ketiga unsur sistem hukum adalah sebagai berikut; struktur diibaratkan mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin itu dan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.⁹⁵

Daniel S. Lev⁹⁶ mengatakan bahwa budaya hukum itu mempunyai kelebihan mampu menarik perhatian orang terhadap nilai-nilai yang terkait dengan hukum dan proses hukum tetapi secara analitis dapat dibedakan dengan hukum maupun proses hukum dan sering dinyatakan berdiri sendiri.

Secara sederhana budaya hukum dapat diartikan sebagai anggapan umum yang sama dari masyarakat tertentu terhadap fenomena hukum atau terhadap suatu peristiwa hukum.⁹⁷ Jadi budaya hukum menunjukkan tentang pola perilaku individu sebagai anggota masyarakat yang

⁹⁴ Lawrence M Friedmann, 1975, *Law and Society*, Prinntice Hlml, New Jersey, Hlm 7

⁹⁵ Ahmad Ali, 2002, *Keterpurukan Hukum di Indonesia, Penyebab dan Solusinya*, GHlmia Indonesia, Jakarta, Hlm 9.

⁹⁶ Daniel S. Lev, 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia, Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial*, Jakarta, Hlm. 119-120

⁹⁷ Kunthoro Basuki, 2002, *Budaya Hukum*, Jurnal Mimbar Hukum UGM, Hlm 157

menggambarkan tanggapan yang sama terhadap kehidupan hukum yang dihayati masyarakatnya.

f. Hubungan Hukum dan Masyarakat

Hukum merupakan hasil konstruksi manusia yang dikongkritkan dalam bentuk seperangkat norma-norma yang menunjuk apa yang harus dilakukan atau harus terjadi. Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa.

“....hukum bukan merupakan suatu karya seni yang adanya hanya untuk dinikmati oleh orang-orang yang mengamatnya, ia juga bukan suatu hasil kebudayaan yang adanya untuk menjadi bahan pengkajian secara logis rasional, hukum diciptakan untuk dijalankan. Hukum yang tidak pernah dijalankan pada hakekatnya telah berhenti menjadi hukum, demikian pendapat Scholten.⁹⁸

Dalam kaitannya dengan kedudukan hukum sebagai suatu fenomena yang harus dijalankan di dalam masyarakat, maka hukum bukanlah suatu hasil karya pabrik, yang begitu keluar dari bengkelnya langsung akan bekerja, dengan perkataan lain hukum itu hanya akan berjalan melalui manusia. Manusia lah yang menciptakan hukum, tetapi dalam pelaksanaannya juga masih diperlukan campur tangan manusia.

Tata hukum merupakan seperangkat norma-norma yang menunjukkan apa yang harus dilakukan atau yang harus terjadi. Dilihat dari sudut proses bekerjanya hukum, maka kita melihat terjadinya regulasi norma-norma hukum. Proses ini juga sering disebut sebagai proses konkretisasi, dimana norma-norma dengan isi yang lebih umum diturunkan menjadi lebih khusus.

⁹⁸ Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, Hlm. 69

Menurut Jonanthan M Turner, di dalam setiap tata hukum paling tidak mempunyai elemen-elemen dasar yang berupa:

1. *explicit laws or rules of conduct.*
2. *Mechanisme for enforcing laws.*
3. *Mechanism for mediating and adjudicating disputes in accordance with laws.*
4. *And mechanism for enacting new or changing old laws.*⁹⁹⁾

Dalam tata hukum itu akan selalu dijumpai seperangkat aturan-aturan atau kaidah-kaidah hukum itu dapat dikenali berbagai sikap tindak apa saja yang diwajibkan, yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan atau dilarang dalam berbagai situasi. Dengan demikian, kaidah hukum pada hakekatnya adalah penjabaran lebih kongkrit dari pasangan nilai-nilai nilai yang telah diserasikan.

Selanjutnya bangunan tata hukum dilihat sebagai suatu susunan yang berjenjang (*stufenbau*). Dalam ilmu hukum dogmatis, maka bekerjanya konstruksi dihubungkan dengan masalah penerapan hukum, penafsiran, pembuatan konstruksi dan lain sebagainya. Apabila kita beralih dari pembicaraan dogmatis untuk kemudian melihat bekerjanya hukum sebagai suatu pranata di dalam masyarakat, maka kita perlu memasukkan satu faktor yang menjadi perantara yang memungkinkan hukum itu melakukan regenerasi atau memungkinkan terjadinya penerapan dari

79. ⁹⁹⁾ Jonathan M Turner, 1972, *Patterns of Social Organization*, New York, Mc Graw, Hlm

norma-norma hukum itu, dan perantara yang “pas” di sini adalah manusia¹⁰⁰

Satjipto Rahardjo mengatakan Hlm senada, bahwa masyarakat dan ketertiban merupakan dua Hlm yang berhubungan sangat erat, sehingga diibaratkan bagai dua sisi mata uang. Beliau melanjutkan bahwa susah untuk mengatakan adanya masyarakat tanpa suatu ketertiban dalam masyarakat bukan hanya “diciptakan” oleh hukum saja tetapi oleh berbagai lembaga secara bersama-sama, sehingga terdapat berbagai norma di dalam masyarakat yang salah satunya adalah norma hukum.¹⁰¹

Dari uraian tersebut di atas tampak jelas bahwa, antara hukum dan masyarakat ada keterkaitan erat yang bersifat timbal-balik yaitu di samping hukum memberi pengaruhnya kepada masyarakat, hukum juga menerima pengaruh dari masyarakat. Campur tangan manusia untuk melahirkan, membesarkan, menjalankan dan kemudian mengawasi hukum adalah sangat besar.

Manusia adalah “*The great creator of law*” yang hidup bersama dalam satu kelompok, sehingga hukum dan masyarakat bagaikan dua sisi dari satu mata uang yang terkait secara erat satu sama lainnya dan saling mempengaruhi, dan hubungan antara keduanya bersifat interelasi dan interdependensi.

Hukum tidak dapat dipisahkan dari konteks sosialnya, yaitu masyarakat, statement pertama kali diperkenalkan oleh Cicero dengan

¹⁰⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Ibid Hlm 48.

¹⁰¹ Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Hlm 189.

adagiumnya "*Ubi societas, Ibi ius*", artinya dimana ada masyarakat di situlah ada hukum.¹⁰² pada dasarnya suatu masyarakat adalah sistem sosial yang mempunyai tingkat independensi tertentu dalam mencukupi kebutuhan-kebutuhannya di mana sistem sosial itu sendiri terbentuk dari interaksi yang dilakukan oleh warganya. Sedangkan pengertian interdependensi adalah terdapatnya stabilitas dalam hubungan pertukaran dengan lingkungan serta kemampuan untuk mengontrol pertukaran itu demi kelancaran jalannya usaha pemenuhan kebutuhan masyarakat sendiri.¹⁰³

Salah satu persepsi yang saling utama dalam melihat hukum sebagai kenyataan dalam masyarakat, adalah hukum itu tidak otonom seperti yang dianut oleh kaum dogmatik. Hukum tidak otonom atau tidak mandiri berarti hukum itu tidak terlepas dari pengaruh timbal-balik dengan keseluruhan aspek yang ada di dalam masyarakat, tercakup di dalamnya adalah aspek ketertiban, ekonomi, politik, sosial, budaya dan lain sebagainya yang ada dalam masyarakat.

Pembahasan hukum sebagai kenyataan dalam masyarakat jelas bersifat realistik dan empiris ketimbang pembahasan hukum sebagai kaidah yang bersifat normatif belaka.¹⁰⁴ adapun yang menjadi dasar pijakan hukum sebagai suatu kenyataan dalam masyarakat, adalah berawal

¹⁰² Sudikno Mertokusumo, 1993, *Pengantar Ilmu Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, Hlm 23

¹⁰³ Saepto Raharjo, 1979, *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman*

¹⁰⁴ Ahmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Gunung Agung, Jakarta, Hlm 53

dari manusia sebagai makhluk individu sekaligus makhluk sosial yang dilayani oleh hukum. Sehingga manusia di dalam dimensi sosialnya selalu berada dalam lingkaran minimal empat unsur yaitu: ketertiban, sistem sosial, pranata-pranata sosial dan pengendalian sosial.

Pembahasan hukum sebagai suatu kenyataan dalam masyarakat, erat kaitannya dengan pembahasan tentang bekerjanya hukum itu. Dengan kata lain mempersoalkan efektifitas hukum itu sendiri ketika diterapkan di dalam masyarakat. Untuk itu maka peraturan hukum diletakkan di dalam kerangka waktu, tempat, golongan-golongan masyarakat dan faktor-faktor lainnya yang dipandang perlu untuk meyakinkan efektifitas peraturan yang bersangkutan. Misal undang-undang nomor 11 tahun 1967 dengan PP. No 75 Tahun 250 tentang ketentuan-ketentuan pokok pertambangan.

Hubungan antara efektifitas hukum dengan budaya hukum dapat dikatakan sangat erat, karena keduanya dalam domain yang sama yaitu berkaitan dengan sikap tindak seseorang terhadap hukum, apakah dia akan taat atau tidak taat terhadap hukum. Sikap tindak seseorang untuk menentukan pilihan antara taat atau tidak taat terhadap hukum sangat dipengaruhi oleh persepsi, pandangan, nilai-nilai nilai sikap seseorang yang merupakan manifestasi budaya hukum orang yang bersangkutan.

Memahami hukum yang berada dalam masyarakat berarti hukum lebih dilihat sebagai pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variabel sosial empiris. Di sini hukum sebagai fenomena sosial budaya yang riil dan fungsional dalam masyarakat. Pada satu sisi hukum

sebagai faktor determinan (menentukan) dan masyarakat sebagai faktor indeterminan (ditentukan), pada sisi yang lain hukum diamati sebagai faktor indeterminan dan masyarakat sebagai faktor sebaliknya.

Dari sejarah dapat diketahui bahwa pendapat para sarjana tentang fungsi hukum, ada semacam kecenderungan untuk menganggap hukum sebagai salah satu sarana untuk pengendalian sosial, yaitu suatu proses yang dilakukan untuk mempengaruhi orang-orang agar bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat. Salah satu tokoh yang mempopulerkannya adalah E.A. Ross dalam Soeryono Soekanto yang mengatakan, bahwa pengendalian sosial mencakup semua kekuatan-kekuatan yang menciptakan serta memelihara ikatan sosial, sehingga Ross merupakan penganut teori imperatif tentang fungsi hukum dengan banyak menghubungkan dengan hukum pidana¹⁰⁵ Dalam fungsi sebagai *social control*, maka hukum adalah suatu sarana pemaksa yang melindungi warga masyarakat dari ancaman maupun perbuatan yang membahayakan diri serta harga bendanya.

Dalam perkembangan berikutnya ternyata fungsi hukum mengalami perluasan tidak lagi semata-mata untuk sarana pengendalian sosial, apalagi jika mengacu pada pendapat Lon C. Fuller dalam Sathipto Rahardjo yang melihat hukum itu sebagai usaha manusia untuk mencapai tujuan tertentu,¹⁰⁶ maka lahir pemikiran fungsi hukum yang lainnya.

¹⁰⁵ Soeryono Soekanto, 1981, *Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, Hlm 44

¹⁰⁶ Satjipto Rahardjo, 1983, *Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, Hlm 145

Soeryono Soekanto mengatakan, bahwa fungsi hukum juga sebagai saran untuk memperlancar proses interaksi sosial atau *law as a facilitation of human interaction*¹⁰⁷, dan fungsi hukum sebagai pengintegrasi masyarakat¹⁰⁸, Soaryono Soekanto menyebutnya sebagai fungsi menjaga keutuhan masyarakat, sedangkan Soleman B. Taneko dan L. M. Friendman menyebutnya sebagai fungsi penyelesaian sengketa atau *disputes settlement*,¹⁰⁹

Salah satu ciri yang menonjol dari hukum pada masyarakat modern, adalah penggunaanya secara sadar oleh masyarakatnya. Di sini hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat melainkan juga untuk mengarahkannya kepada tujuan-tujuan tujuan yang dikehendaki, menghapus kebiasaan yang dipandangnya tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan sebagainya. Inilah yang disebut sebagai pandangan modern tentang hukum itu yang menjurus kepada penggunaan hukum sebagai alat.¹¹⁰

Keberadaan peraturan pemerintah 75 tahun 2001, sebagai salah satu wujud hukum modern, pada hakekatnya, adalah salah satu upaya rekayasa sosial, agar setiap pengusaha tambang harus memiliki surat izin kuasa pertambangan dari bupati sebelum melakukan aktivitasnya.

¹⁰⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Ibid*, Hlm 44

¹⁰⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Op cit*, Hlm 36

¹⁰⁹ Soleman B Taneko, *Pokok-Pokok Studi Hukum dan Masyarakat, Ibid*, Hlm 37

¹¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Op cit*, Hlm 171

Pengertian *a tool of social engineering* atau *social engineering by law*, dikemukakan oleh Soeyono Soekanto¹¹¹ bahwa

“....hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat, dalam arti bahwa hukum mungkin digunakan sebagai alat oleh *agent of change*. *Agent of change* atau pelopor perubahan adalah seseorang atau sekelompok orang yang mendapat kepercayaan dari masyarakat sebagai pemimpin satu atau lebih lembaga-lembaga kemasyarakatan. Pelopor perubahan memimpin masyarakat dalam mengubah sistem sosial dan di dalam melaksanakan Hlm itu langsung tersangkut dalam tekanan-tekanan untuk mengadakan perubahan dan bahkan mungkin menyebabkan perubahan-perubahan pula pada lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya. Suatu perubahan sosial yang dikehendaki atau direncanakan selalu berada di bawah pengendalian serta pengawasan pelopor perubahan tersebut”.

Konsepsi operasional dari hukum sebagai alat rekayasa sosial dengan menggunakan hukum sebagai sarana sebenarnya didasarkan pada dua konsepsi lain yaitu konsepsi tentang ramalan dari akibat-akibat yang dikemukakan oleh Lundberg dan Lonsing dan konsepsi Hans Kelsen mengenai aspek rangkap dari peraturan. Menurut Lundberg mengenai *prediction of consequences* (ramalan dari akibat yang terjadi), bahwa setiap aturan hukum yang menimbulkan perubahan sosial, memberikan dorongan pada tingkah laku dari para pemegang peran. Tingkah laku dari setiap individu mewujudkan suatu fungsi di dalam individu itu bertingkah laku.¹¹²

Masyarakat hanya dapat dirubah bentuknya secara terbatas. Seperti Hlmnya semua jenis *engineering*, *social engineering*, harus memperhatikan hambatan yang mungkin ditimbulkan dari materi yang

¹¹¹ Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Yuridis*, Op.cit, Hlm

digarap. Kesulitan untuk merubah kebiasaan yang sudah berakar secara mendalam biasanya, adalah disebabkan karena dana yang tersedia terbatas untuk membiayai suatu program yang berencana. Kesulitan lain adalah adanya larangan untuk mengetahui hubungan-hubungan yang dilakukan diantara lembaga-lembaga yang ada. Ruang lingkup yang sangat luas dicakup oleh system ide-ide serta pertentangan yang datang dari kepentingan-kepentingan yang sudah lama bertahan, merupakan bentuk kesulitan lainnya yang membatasi kemungkinan melakukan pilihan dalam melakukan rekayasa sosial.¹¹³

Penggunaan hukum secara sadar untuk melakukan rekayasa sosial termasuk dalam hukum merek, menurut Curzon ada beberapa langkah yang harus dilewati, dan langkah yang diambil dalam rekayasa sosial termasuk bersifat sistematis,¹¹⁴ dimulai dari identifikasi problem sampai pada jalan pemecahannya, yaitu:

- a. mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya, termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari pengarah tersebut
- b. memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hlm ini penting dalam Hlm *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti tradisional, modern

¹¹² Robert B Seidman, 1972, *Law and Development; A general Model dalam Law and Society review*, Jilid VII, Februari, Hlm 311-342

¹¹³ Curzon dalam Ronny Hanitiyo, 1985, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, Hlm 39

¹¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, OP.cit*, Hlm 172

dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai nilai dari sektor mana yang dipilih.

- c. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan. Dan
- d. Mengikuti jalan penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Sedangkan upaya yang dapat ditempuh agar usaha rekayasa sosial melalui hukum berhasil mencapai tujuan yang menjadi sasaran, atau agar tercapai efektifitas peraturan, maka keempat asas utama yang digambarkan oleh Adam Podgorecki dalam Satjipto Rahardjo harus diperhatikan, yaitu:

- a. Menguasai dengan baik situasi yang dihadapi.
- b. Membuat suatu analisis tentang penilaian-penilaian yang ada serta menempatkan dalam suatu hirarkhi. Analisis dalam Hlm ini mencakup pula asumsi mengenai apakah metode yang akan digunakan tidak akan lebih menimbulkan suatu efek yang memperburuk keadaan.
- c. Melakukan verifikasi hipotesis-hipotesis seperti apakah suatu metode yang dipikirkan untuk digunakan pada akhirnya nanti memang akan membawa kepada tujuan sebagaimana yang dikehendaki. Dan
- d. Pengukuran terhadap efek perundangan-undangan yang ada.

Hukum dipergunakan sebagai saran untuk melakukan perubahan-perubahan di dalam masyarakat. Dalam Hlm ini, hukum tidak hanya meneguhkan pola-pola yang memang telah ada di dalam masyarakat, melainkan ia berusaha menciptakan Hlm-Hlm atau hubungan baru. Perubahan ini hendak dicapai dengan cara memanipulasi keputusan-

keputusan yang akan diambil oleh individu-individu dan mengarahkannya kepada tujuan-tujuan tujuan yang dikehendaki. Manipulasi ini dapat digunakan dengan berbagai macam cara, misalnya dengan memberikan ancaman pidana, insentif dan sebagainya.¹¹⁵

Penggunaan hukum untuk melakukan perubahan sosial, berhubungan erat dengan konsep penyelenggaraan kehidupan sosial ekonomi suatu masyarakat. Dimana peranan hukum menjadi penting, terutama dengan adanya konsep perkembangan masyarakat yang didasarkan pada perencanaan. Dalam keadaan yang demikian ini pembentukan hukumnya justru hukum mendahului pelaksanaan pembangunan di bidang ekonomi. Peran hukum di sini diharapkan berfungsi:

- a. Sarana penunjang perkembangan modernisasi. Dan
- b. Hukum sebagai pemberi patokan dan pengarahan serta perencanaan dalam pembangunan ekonomi.

Di sini hukum sebagai alat pemula atau pelopor untuk melakukan perubahan atau pembaharuan masyarakat guna mengatur dan menata perekonomian masyarakat dengan kata lain atau hukum dapat berperan awal guna mempercepat proses relasi di bidang ekonomi.

Pembangunan ekonomi hanya dapat terlaksana dengan baik bilamana dilaksanakan atas dasar suatu tertib hukum yang memungkinkan dan dapat mengamankan pelaksanaannya. Kemudian dari peraturan hukum

¹¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pembangunan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, Hlm. 145

dimaksud diharapkan memberi dampak yang bersifat positif guna mempercepat laju pertumbuhan ekonomi.

Ada 3. (tiga) perspektif tentang fungsi hukum yang cukup “familiar” di tengah-tengah masyarakat yaitu:

1. Perspektif Kontrol sosial dari hukum, tinjauan ini dapat dikatakan sebagai tinjauan dari sudut pandang seorang polisi terhadap hukum (*the policeman view of the law*). Pada hakekatnya kontrol sosial adalah salah satu arti konsep-konsep yang biasanya paling banyak di pakai di dalam studi kemasyarakatan, ia mengacu kepada berbagai alat yang dipergunakan oleh suatu masyarakat untuk mengembalikan anggota-anggotanya yang kepala batu ke relnya, tidak ada masyarakat yang tanpa kontrol sosial¹¹⁶.
2. Perspektif rekayasa sosial yang merupakan tinjauan yang dipergunakan oleh aparat pejabat (*The officials perspective of the law*), adalah karena pokok perhatiannya adalah apa yang diperbuat oleh penguasa atau pejabat dengan hukum, maka tinjauan ini kerap kali disebut juga *the technocrat's view of the law*, maka yang dipelajari di sini adalah sumber-sumber kekuasaan apa yang dapat dimobilisasikan dengan hukum sebagai mekanisme.

B. Asas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pengelolaan Pertambangan

a. Ruang lingkup pengertian

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah terikat sepenuhnya pada pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945.¹¹⁷ Atas dasar itulah tiga asas penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur, dilaksanakan dan dikembangkan, yaitu: *desentralisasi*, *dekonsentralisasi*, dan tugas pembantuan (*medebewind*)¹¹⁸

Berkaitan dengan asas *desentralisasi*, Bagir Manan dan Kuntana Magnar (1997:273) mengemukakan, "tidak terdapat indikasi bahwa Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 mengatur prinsip Wilayah Administrasi (asas dekosentrasi) di samping desentralisasi atau otonom. Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 hanya mengenal satu satuan pemerintahan daerah (pemerintahan daerah otonomi). Jadi, secara konstitusional hanya daerah otonom yang perlu diatur dalam undang-undang organik sebagaimana dikehendaki Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945". Namun demikian, asas dekonsentralisasi tetap diperlukan, karena melalui asas tersebut dapat diselenggarakan urusan pusat di daerah sesuai tujuannya (Bagir Manan, 1994:160-161). Hanya saja kehadiran wilayah

¹¹⁶ Peter C Berger, 1985, *Invition of Sociology a Humanistic Prespektive*, alih bahasa Daniel Dhakidae, Inti Sarana Aksara, Jakarta, Hlm 98

¹¹⁷ Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Pembagian Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

¹¹⁸ *Desentralisasi* adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, *Dekonsentralisasi* adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Sedangkan *Tugas Pembantuan* adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan (Pasal 1 huruf e, f, g, Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah)

pemerintahan administratif jangan sampai: (1) menggeser satuan pemerintahan otonom yang merupakan salah satu sendi ketatanegaraan menurut UUD 1945; (2) menimbulkan dualisme penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah. (3) serta menimbulkan kesimpangsiuran wewenang, tugas dan tanggung jawab dengan satuan pemerintahan otonom yang akan mempengaruhi fungsi pelayanan terhadap masyarakat (Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, 2000:11).

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, *de* berarti lepas dan *centrum* berarti pusat. Oleh karena itu, desentralisasi berarti “melepaskan dari pusat”. Jika dibandingkan dengan pengertian Hukum Administrasi Negara, pengertian desentralisasi sebagai delegasi, maka desentralisasi diartikan sama dengan desentralisasi politik atau dekonsentrasi. Van Wijk dan Willem Konijnenbelt sebagaimana dikutip Marcus Lukman (1997) dalam disertasinya, bahwa delegasi merupakan penyerahan wewenang dari pejabat yang satu ke pejabat lainnya atau dari badan administrasi satu kepada badan administrasi negara lainnya (Dharma Setyawan Salam, 2003:74-75).

Dharma Setyawan Salam, merumuskan desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan (wewenang, hak, kewajiban dan tanggung jawab) sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat ke daerah otonom sehingga daerah otonom itu dapat melakukan pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam masalah-masalah

pengelolaan pembangunan untuk mendorong dan meningkatkan kinerja pembangunan.

3 macam asas desentralisasi menurut D. Darumurti dan Umbu Rauta; 2000:1), yaitu:

- a. Desentralisasi politik, adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.
- b. Desentralisasi fungsional, adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, umpamanya mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu.
- c. Desentralisasi kebudayaan, adalah memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama dan lain-lain).

Desentralisasi dalam sistem administrasi negara memiliki beberapa manfaat dan fungsi, sebagai pendorong pengambilan keputusan yang lebih tepat dan luas, memperbaiki kualitas pengambilan keputusan, mendorong organisasi lebih fleksibel, inovatif, dan meningkatkan moral serta komitmen kepada produktivitas tinggi, di sini lain, desentralisasi memberikan iklim kondusif bagi pelaksanaan kebijakan yang lebih efektif, fleksibilitas aparat lokal dalam memecahkan masalah, meningkatkan

sensitivitas aparat terhadap kebutuhan daerah, meningkatkan dukungan politis dan administratif, mendorong persatuan dan kesatuan, serta meningkatkan efisiensi (Dharma Setyawan Salam, 2003:76).

Patut untuk menjadi perhatian, bahwa asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak terlepas dari adanya kelebihan dan kelemahannya. Menurut Josef Riwu Kaho (dalam Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, 2000:12-13) kelebihan yang diperoleh dari desentralisasi, antara lain:

- a. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan;
- b. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat.
- c. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
- d. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (*differeiasi*) dan pengkhususan (*spesialisasi*) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan/ keperluan dan keadaan khusus daerah.
- e. Dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam Hlm-Hlm yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hlm-Hlm yang ternyata baik, diterapkan di seluruh wilayah negara,

sedangkan yang kurang baik, dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan.

Sedangkan kelemahan desentralisasi, menurutnya antara lain: (a) karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi; (b) Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu. (c) Khususnya mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut *daerahisme* atau *provinsialisme*. (d) Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang bertele-tele. (e) Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman (*uniformitas*) dan kesederhanaan.

Hlm tersebut di atas memberikan pemahaman, bahwa hadirnya satuan pemerintahan teritorial yang lebih kecil dalam wilayah negara kesatuan Republik Indonesia yaitu Pemerintah Daerah, yang di dalamnya mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya, dapat dijabarkan dengan beberapa alasan (Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, 2000:13-14):

- a. Sebagai perwujudan fungsi dan peran negara modern, yang lebih menekankan pada upaya memajukan kesejahteraan umum (*welfare staat*). Peran demikian membawa konsekuensi pada semakin luasnya campur tangan negara dalam mengatur dan mengurus aktivitas warga negara demi pencapaian tujuan negara. Fakta kemajemukan

(heterogeneitas) masyarakat Indonesia, baik dari segi teritorial, suku, golongan, agama, membawa konsekuensi kepada kompleksnya persoalan-persoalan kemasyarakatan yang harus dipecahkan oleh negara. Kenyataan ini mendorong negara untuk membuka jalur partisipasi masyarakat untuk ikut memikirkan dan menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut. Salah satunya yaitu dengan memberikan kesempatan kepada satuan pemerintahan teritorial terdekat dengan rakyat, yaitu Pemerintah Daerah untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pemerintah Daerah itu diberikan kewenangan-kewenangan tertentu untuk mengatur dan mengurus aktivitas pemerintahan dan pembangunan di wilayahnya.

- b. Hadirnya otonomi daerah dapat pula didekati dari *perspektif politik*. Negara sebagai organisasi kekuasaan, baik pada tingkat supra struktur maupun infra struktur, cenderung menyalahgunakan kekuasaan. Untuk menghindari Hlm itu, diperlukan pemecahan kekuasaan (*dispersed of power*). Pemecahan kekuasaan dengan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dilakukan dengan membentuk satuan-satuan teritorial yang lebih kecil dan dekat dengan rakyat. Satuan teritorial tersebut dikenal dengan sebutan daerah-daerah besar dan kecil (sebagaimana maksud Pasal 18 UUD 1945) yang dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dikenal dengan sebutan daerah, baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota).

- c. Dari *perspektif manajemen* pemerintahan negara modern, adanya kewenangan yang diberikan kepada daerah yaitu berupa keleluasaan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya, merupakan perwujudan dari adanya tuntutan efisiensi dan efektivitas pelayanan kepada masyarakat demi mewujudkan kesejahteraan umum.

Pemahaman tentang istilah “otonomi” secara etimologinya berasal dari bahasa/ kata latin ”autos” yang berarti “sendiri”, dan “*Nomos*” yang berarti “aturan”. Berdasarkan etimologi kata “otonomi” ini, S.L.S. Danuredjo memberikan arti otonomi sebagai *zelwetgeving* atau ‘pengundangan sendiri’ sedang Saleh Syariff memberi arti ‘mengatur’ atau ‘memerintah sendiri’. Sementara menurut *Encyclopaedia of that Social Sciences*, otonomi dalam pengertian original adalah *the legal self sufficiency of social body and it actual independence*. (Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, 2000:14).

Pengertian istilah otonomi dengan pemaknaan yang lebih terbebas dari etimologinya, dikemukakan oleh Logeman, yaitu kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Namun, kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Senada dengan pendapat tersebut, J. Wajong mengemukakan bahwa otonomi adalah kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri,

menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri (Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, 2000:14).

Sementara menurut UU. No 5 Tahun 1974, Wajong (1975), Thoha (1985) dan Fernandez (1992), otonomi daerah diartikan sebagai:

- a. Kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus sedaeah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri, dan pemerintahan sendiri.
- b. Pendewasaan politik rakyat lokal dan proses mensejahterakan rakyat.
- c. Adanya pemerintahan lebih atas memberikan atau menyerahkan sebagian urusan rumah tangganya kepada pemerintah bawahannya. Sebaliknya pemerintah bawahan yang menerima sebagian urusan tersebut telah mampu melaksanakan urusan tersebut.
- d. Pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan (Dharma Setyawan Salam, 2003-81-82).

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menggariskan, Otonomi Daerah diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah menurut Soenyono (2001:107) adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, kepada daerah perlu diberikan kewenangan-kewenangan sebagai urusan rumah tangganya.

Dalam penjelasan umum UU Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam undang-undang ini, antara lain:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.

- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten/ kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pengertian dan prinsip-prinsip otonomi daerah seperti tersebut di atas sesuai dengan kenyataan: *Pertama*, pemerintah daerah lebih mengetahui keadaan daerahnya, sehingga mere dapat merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerahnya secara lebih baik dari pemerintah pusat. *Kedua*, jika ada masalah akan cepat diatasi karena pemerintah daerah lebih dekat dengan objek sumber daya alam. *Ketiga*, jumlah masalah yang dihadapi pemerintah daerah jauh lebih sedikit karena hanya menyangkut masalah mereka sendiri, dibandingkan dengan pemerintah pusat.

Mengenai sistem otonomi, pada ahli menggunakan istilah lain untuk maksud yang sama bagi penyebutan dan pengertian sistem otonomi. Mr. Trena menggunakan berbagai istilah untuk maksud yang sama, yaitu *sistem*, *paham* dan *pengertian*. The Liang Gie menggunakan satu macam

istilah saja, yakni sistem. Namun, yang dimaksudkan olehnya bukan sistem otonomi tetapi sistem desentralisasi, dengan alasan bahwa yang dipersoalkan adalah tata cara pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah menurut prinsip atau pola pemikiran tertentu (Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, 2000:15).

Pada umumnya dikenal 2(dua) sistem otonomi yang pokok, yaitu sistem otonomi materiil atau pengertian rumah tangga materiil, dan sistem otonomi formil, atau pengertian rumah tangga formil. Disamping itu, ada juga sistem lain yang merupakan kompromi antara kedua sistem itu, yaitu sistem otonomi riil, atau pengertian rumah tangga riil.

Dalam pengertian sistem rumah tangga materiil, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ada pembagian tugas (wewenang dan tanggung jawab) yang eksplisit (diperinci dengan tegas) dalam Undang-undang pembentukan Daerah. Artinya, otonomi daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang telah ditentukan satu persatu, jadi bersifat definitif. Hlm itu berarti pula, apa yang tidak tercantum dalam Undang-undang Pembentukan Daerah, tidak termasuk urusan Pemerintah Daerah Otonom, melainkan urusan Pemerintah Pusat.

Cara penentuan tersebut didasarkan pada keyakinan bahwa ada perbedaan tugas yang asasi dalam menjalankan usaha-usaha memajukan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat antara negara dan daerah-daerah otonom yang lebih kecil. Di sini yang berbeda ialah materi yang menjadi objek pengurus dan pengaturan dari masyarakat hukum masing-

masing tersebut di atas, oleh karena itulah pengertian ini disebut sebagai sistem otonomi materiil.

Di dalam pengertian otonomi formil, tidak ada perbedaan sifat antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan oleh daerah-daerah otonom. Hlm ini berarti apa yang dapat dilakukan oleh negara (pemerintah pusat), pada prinsipnya dapat pula dilakukan oleh daerah-daerah otonom. Bila ada pembagian tugas (wewenang dan tanggung jawab), Hlm itu semata-mata disebabkan pertimbangan-pertimbangan yang rasional dan praktis, seperti efisiensi penyelenggaraan tugas pelayanan publik. Artinya, pembagian tugas itu tidaklah disebabkan materi yang diatur berbeda sifatnya, melainkan adanya keyakinan bahwa kepentingan daerah-daerah dapat lebih baik dan berhasil (lebih efisien) apabila diselenggarakan sendiri oleh daerah-daerah itu masing-masing dari pada oleh Pemerintah Pusat.

Dalam sistem otonomi formil yang demikian tadi, maka tidak terdapat perbedaan sifat materi yang diurus oleh daerah-daerah sebagai masyarakat hukum yang kecil dan negara sebagai masyarakat hukum yang lebih besar. Perbedaan tugas diadakan secara formil dengan membuat bentuk-bentuk peraturan tertentu. Demikian pula, dalam sistem otonomi formil tidaklah secara apriori ditetapkan apa yang termasuk rumah tangga daerah otonom. Tugas dari daerah otonom secara normatif tidak terperinci di dalam Undang-undang pembentukannya, melainkan ditentukan dalam suatu rumusan yang umum saja. Rumusan umum itu hanya mengandung

asas-asas saja, sedangkan pengaturan yang lebih lanjut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Batasnya tidak ditentukan secara pasti, tetapi bergantung dari keadaan, waktu dan tempat. Jadi otonomi menurut sistem formil ini, batasnya bertitik tolak pada peraturan yang dibuat oleh pemerintahan di atasnya.

Sistem otonomi formil tidak selalu menjadi pendorong bagi daerah otonom untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintah. Menurut Bagir Manan (1994:27) beberapa Hlm yang dapat menjadi kendala:

- 1) Tingkat hasil guna dan daya guna sistem otonomi formil sangat bergantung pada kreativitas dan aktivitas daerah otonom. Daerah harus mampu melihat urusan yang menurut pertimbangan mereka penting bagi daerah, wajar, tepat diatur dan diurus oleh daerah. Bagi daerah-daerah yang kurang mampu memanfaatkan peluang, dalam kenyataannya akan banyak bergantung kepada pusat atau daerah-daerah tingkat atasnya.
- 2) Keterbatasan dalam Hlm keuangan daerah. Meskipun mempunyai peluang yang luas untuk mengembangkan urusan rumah tangga daerah, Hlm ini tidak mungkin terlaksana tanpa ditopang oleh sumber keuangan yang memadai.
- 3) Kemungkinan terjadi persoalan yang bersifat teknis. Daerah tidak dapat secara mudah mengetahui urusan yang belum diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya.

Dalam sistem Otonomi Riil, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan atau kemampuan yang riil dari daerah maupun Pemerintah Pusat serta pertumbuhan masyarakat yang terjadi.

Karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang ini didasarkan pada keadaan yang riil di dalam masyarakat. Hal ini membawa konsekuensi bahwa tugas/ urusan yang selama ini menjadi wewenang Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah, dengan memperhatikan kemampuan masyarakat daerah untuk mengaturnya dan mengurusnya sendiri. Sebaliknya, tugas yang telah menjadi wewenang daerah, pada suatu ketika, bilamana dipandang perlu dapat ditarik kembali oleh Pemerintah Pusat.

Sistem ini merupakan jalan tengah atau percampuran dari sistem otonomi materiil dan formil. Dalam arti, sistem ini mengandung anasir-anasir, baik dari sistem otonomi materiil maupun sistem formil sehingga dapat dikatakan merupakan sistem tersendiri.

Terhadap sistem otonomi riil ini. Bagir Manan (1994:32) berpendapat bahwa sistem ini mempunyai ciri-ciri khas yang membedakannya dengan kedua sistem pokok otonomi, yaitu:

- 1) menurut urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. Hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada sistem rumah tangga formil.

- 2) Di samping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara “materii”, daerah-daerah dalam rumah tangga riil dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau daerah tingkat atas.
- 3) Otonomi dalam rumah tangga riil didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hlm ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.

Disamping ketiga sistem di atas, dikenal juga apa yang disebut sebagai sistem *residu* (sisu). Dalam sistem ini secara umum telah ditentukan terlebih dahulu tugas-tugas yang telah menjadi wewenang Pemerintah Pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Kebaikan dari sistem ini terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, Pemerintah Daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari Pemerintah Pusat.

b. Paradigma Baru Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Otonomi Daerah)

Pemberian otonomi kepada daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia esensinya telah terakomodasikan dalam Pasal 18 UUD 1945 yang intinya, bahwa membagi daerah Indonesia atas daerah besar (propinsi) dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Daerah itu bersifat otonom dengan dibentuk badan perwakilan rakyat, atau

hanya berupa daerah administrasi saja. Daerah besar dan kecil yang diberikan kewenangan otonomi seberapa luas apapun bukan 'Negara Bagian', melainkan daerah yang tidak terpisahkan dari dan dibentuk dalam kerangka negara kesatuan.

Corak daerah besar dan kecil tersebut diatur dalam suatu undang-undang. Jadi, terserah kepada pembuat undang-undang untuk menciptakan sistem pemerintahan yang bercorak dekonsentrasi atau bentuk lainnya. Hlm tersebut tergantung kepada kesadaran dan kemauan politik pembuat undang-undang atau pembuat keputusan, dan itu akan sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik pada saat undang-undang tersebut dibuat.

Menurut Koswara sebagaimana dikutip Bambang Yudono (2001:7), pelaksanaan otonomi daerah kelihatannya memang sederhana. Namun sebenarnya mengandung pengertian yang cukup rumit, karena di dalamnya tersimpul makna pendemokrasian dalam arti pendewasaan politik rakyat daerah, pemberdayaan masyarakat, dan sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat yang berkeadilan. Sebab, bagaimapun juga tuntutan pemerataan, tuntutan keadilan yang sering dilancarkan, baik menyangkut bidang ekonomi maupun politik pada akhirnya akan menjadi 'relatif dan dilematis' apabila tergantung kepada tinjauan perspektif yang berbeda.

Beberapa perubahan mendasar yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih banyak bersifat mendasar, sehingga memperlihatkan paradigma baru tentang pemerintahan daerah. Perubahan

mendasar dimaksud menyangkut asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah; pembagian wilayah; kewenangan daerah otonom; prinsip otonomi daerah; susunan pemerintahan daerah; mekanisme pencalonan, pemilihan, pengangkatan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah; mekanisme pengawasan; prosedur penyusunan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah; serta penyatuan pengaturan tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan dengan Pemerintahan Daerah.

Pada sistem pemerintahan daerah yang baru, pelaksanaan otonomi daerah secara luas diletakkan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, bukan kepada Daerah Propinsi. Kebijakan ini didasarkan pada pertimbangan, bahwa penyelenggaraan pemerintahan akan efisien dan efektif jika antara yang memberi pelayanan dan perlindungan dengan yang diberi pelayanan dan perlindungan berada dalam jarak hubungan yang relatif dekat. Dengan demikian diharapkan pemerintah daerah dapat melaksanakan fungsi pemerintahan umum itu kepada rakyat secara cepat dan tepat.

Salah satu aspek materi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang merupakan paradigma baru penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah "sistem otonomi". Sistem otonomi yang dianut oleh UU Nomor 5 Tahun 1974.¹¹⁹ adalah prinsip "otonomi yang nyata dan bertanggung

¹¹⁹ Menurut Pasal 1 huruf c Undang-undang Nomor 5 tahun 1974, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 1974 tersebut menyatakan bahwa otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab..

jawab". Berbeda dengan UU Nomor 5 Tahun 1974, otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan sebagai "kewenangan daerah otonom" untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Ketentuan tersebut memberikan gambaran bahwa otonomi daerah itu merupakan "wewenang dari Daerah". Dalam bahasa hukum, wewenang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*selfbesturen*). Sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.¹²⁰

Penjelasan Umum UU. Nomor 22 Tahun 1999 tersebut, menyatakan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah didasarkan pada "otonomi luas" dalam arti pengakuan kewenangan pemerintahan yang secara nyata dilaksanakan oleh Daerah. Pelaksanaan otonomi daerah yang

¹²⁰ Pendapat Bagir Manan, dalam makalah *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir Dalam Rangka Penataan Ruang Daerah yang Berkelanjutan, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, 13 Mei 2000, (Dikutip dari Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, Op Cit, Hlm 44)

luas dan utuh diletakkan pada Kabupaten dan Kota, sedangkan otonomi daerah Propinsi merupakan “otonomi yang terbatas” yang meliputi kewenangan-kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan Daerah Otonom Kabupaten dan Kota serta kebijaksanaan strategis regional.

Jika diamati, prinsip otonomi yang dianut oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut lebih mendekati makna dan hakikat otonomi sebagaimana amanat yang termaktub dalam Pasal 18 UUD 1945. Pesan Konstitusional dari Pasal 18 itu adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dilakukan berdasarkan asas *desentralisasi*, dan tidak mengatur mengenai pemerintahan wilayah yang merupakan manifestasi dari asas dekonsentrasi.

Jika prinsip otonomi yang dianut oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 dikaitkan dengan sistem otonomi (rumah tangga daerah), maka tampak bahwa Undang-undang tersebut menganut “sistem otonomi formal dan riil (nyata)”.

Sistem otonomi formal tampak dari adanya ketentuan Pasal 7 ayat 91) yang menyebutkan bahwa: “Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya”. Kewenangan bidang lain tersebut meliputi perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pendayagunaan

sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Pasal 7 (1) di atas menyebutkan bahwa pemberdayaan sumber daya nasional dan konservasi merupakan kewenangan pemerintah pusat. Namun di dalam pasal 10 UU. Nomor 22 Tahun 1999, terdapat aturan yang berbeda dengan rumusan Pasal 7 (1), dimana disebutkan bahwa daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sumber daya nasional dimaksud adalah sumber daya alam, sumber daya buatan dan sumber daya manusia yang tersedia di daerah.

Guna mempertegas ketentuan Pasal 7 dan Pasal 10 UU Nomor 22 Tahun 1999, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Dalam PP tersebut di atas terlihat dengan jelas apa kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya yang ada.

Sementara sistem rumah tangga riil tampak dari adanya ketentuan Pasal 9 ayat (2) yang menyatakan bahwa : "Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota". Pemberian urusan kepada daerah menurut sistem otonomi riil ini harus didasarkan pada keadaan dan faktor-faktor yang nyata pada setiap daerah.

Dianutnya sistem otonomi riil ini dapat dilihat dalam berbagai ketentuan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu Pasal 6 ayat (1) yang menyatakan bahwa; "Daerah yang tidak menyelenggarakan Otonomi Daerah dapat dihapus dan atau digabung dengan daerah lain". Disamping itu juga tampak dalam ketentuan Pasal 9 ayat (2), yang menyatakan; "kewenangan propinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota, dengan beberapa pengecualian".

Mencermati persoalan pembagian kewenangan dalam otonomi daerah, maka secara substantif pembagian kewenangan tersebut sebagaimana diungkapkan Mutamminul'ula dapat dirinci, antara lain:

a. Kewenangan Daerah dapat digolongkan:

- 1) Kewenangan maksimum, meliputi seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.
- 2) Kewenangan minimum, meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.
- 3) Kewenangan lainnya, meliputi:
 - a) mengelola sumber daya nasional dan kelestarian lingkungan di wilayahnya.

- b) Kewenangan di wilayah laut, eksplorasi, eksploitasi, konservasi, pengelolaan kekayaan laut, pengaturan kepentingan administratif, pengaturan tata ruang dan penegakan hukum terhadap peraturan yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah.
 - c) Kepegawaian daerah. Kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji tunjangan dan kesejahteraan pegawai, serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah
- b. Kewenangan Propinsi, meliputi:

- 1) Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
- 2) Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota.
- 3) Kewenangan propinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah.

Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom secara lebih rinci diatur dalam PP Nomor 25 Tahun 2000 yang dikenal dengan 20 (dua puluh) kewenangan. Kewenangan tersebut meliputi bidang: pertanian,

sosial, kelautan, penataan ruang, pertambangan dan energi, pemukiman, kehutanan dan perkebunan, pekerjaan umum, perindustrian dan perdagangan, perhubungan, pekoperasian, lingkungan hidup, penanaman modal, pengembangan otonomi daerah, ketenaga kerjaan, perimbangan keuangan, kesehatan, hukum dan perundang-undangan, pendidikan dan kebudayaan, politik luar negeri dan administrasi publik.

c. Kewenangan pemerintah (Pusat):

1. Kewenangan Umum, yaitu politik dalam negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal.
2. Kewenangan lainnya, yaitu menyangkut kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Demikian Hlmnya paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999. Dalam kenyataan tidak bisa dipungkiri, bahwa masih banyak terdapat permasalahan dalam pelaksanaan otonomi daerah diantaranya masih banyak daerah yang belum memahami seutuhnya konsep yang tertuang dalam otonomi daerah, sehingga pada awal-awal pelaksanaanya masih

banyak anggota dewan daerah yang menterjemahkan otonomi daerah dalam persepsi yang berbeda-beda.

Otonomi daerah masih sering dianggap sebagai salah satu perangkat untuk memperkuat kedudukan dalam sistem pemerintahan di daerah, anggota DPRD terkesan ingin memperlihatkan bahwa mereka lebih berkuasa dan cenderung mengesampingkan aspirasi rakyat. Kurangnya pemahaman terhadap esensi otonomi daerah menimbulkan fenomena arogansi di kalangan anggota DPRD yang terkesan ingin mengebiri kekuasaan yang dimiliki pihak eksekutif.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah peran sumber daya manusia dan sumber daya alam sangat vital untuk menunjang pembangunan daerah. Jika diamati ketentuan UU Nomor 22 Tahun 1999, maka tujuan otonomi daerah adalah menciptakan sistem yang lebih menjamin pemerataan dan keadilan, memungkinkan setiap daerah menggali potensi natural dan kultural yang dimiliki, dan kesiapan menghadapi tantangan globalisasi, serta yang sangat penting adalah terpeliharannya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Perspektif Otonomi Daerah I

Penerapan Otonomi Daerah sesungguhnya ditujukan untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada kelompok masyarakat yang paling bawah, dengan memperhatikan ciri khas budaya dan lingkungan setempat. Melalui proses penyusunan kebijakan publik (Budi Winarno, 2002:15-16), diharapkan dapat lebih diterima dan produktif

dalam memenuhi kebutuhan serta rasa keadilan masyarakat akar rumput.¹²¹

Implementasi otonomi melalui konsep desentralisasinya dianggap jauh lebih demokratis dibandingkan sistem terpusat (*top-down*). Dalam desentralisasi lebih menjamin adanya pluralitas dan kearifan kultural serta tidak menggunakan pendekatan yang seragam, karena menghindari dominasi suatu kekuasaan berdasarkan budaya atau agama atau kepercayaan/ ideologi tertentu. Dengan otonomi maka daerah diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengembangkan kebijakan sendiri sesuai dengan kebutuhannya.

Berlakunya otonomi daerah yang ditandai dengan lahirnya UU Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, memberikan keleluasaan bagi Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan atas dasar prakarsa, kreativitas dan partisipasi aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur, mengurus dan mengembangkan daerahnya sesuai dengan kepentingan dan potensi

¹²¹ Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*). Robert Eyestone mengatakan 'secara luas', bahwa kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai "hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungan". Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak Hlm. Thomas R. Dye, mengatakan bahwa "kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan". Sementara Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai "serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri". Namun demikian, satu Hlm yang harus diingat dalam mendefinisikan kebijakan tetap harus mempunyai pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan dari pada apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu. Hlm ini dilakukan karena kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup pula tahap implementasi dan evaluasi. Oleh karena itu, definisi mengenai kebijakan publik akan lebih tepat bila definisi tersebut mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan.

daerahnya. Sumber daya alam yang merupakan potensi daerah diharapkan mampu didayagunakan dan ditumbuh kembangkan dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Dalam bidang lingkungan hidup, otonomi daerah Noer Fauzi, dkk, 2001:4) berarti:

1. Menyesuaikan kebijakan pengelolaan sumberdaya alam dengan ekosistem setempat.
2. Menghormati kearifan tradisional yang sudah dikembangkan masyarakat di dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup secara lestari.
3. Tidak berdasarkan batas administratif, tetapi berdasarkan batas ekologi (*bioecoregion*).
4. Meningkatkan kemampuan daya dukung lingkungan setempat dan bukan menghancurkan daya dukung ekosistem dengan eksploitasi yang melewati daya dukung.
5. Pelibatan secara aktif masyarakat adat dan penduduk setempat sebagai pihak yang paling berkepetingan (menentukan) dalam pembuatan kebijakan pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

Dalam hubungan dengan desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam, proses implementasi secara makro harus dapat mensinergikan antara 3 (tiga) model pendekatan (KMNLH, 2002:17)

- 1) Sumberdaya alam adalah untuk pembangunan ekonomi (*eco-developmentalisme*)

- 2) Sumberdaya alam untuk kebutuhan manusia (*eco-humanismi*).
- 3) Sumberdaya alam untuk kepentingan lingkungan (*eco-environmentalisme*).

Memperhatikan ketiga pendekatan tersebut, apabila kita cermati seksama makna pengelolaan sumberdaya alam sekarang ini lebih dipacu untuk meningkatkan pertumbuhan alam tanpa memperhatikan keberlanjutannya serta kurang memperhatikan aspek sosial, kerusakan, pencemaran dan bahkan terjadi degradasi lingkungan secara massal. PadaHlm dalam pembangunan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang berkelanjutan, senantiasa harus dapat memadukan antara kepentingan pertumbuhan ekonomi yang berorientasi jangka panjang dengan prinsip-prinsip keberlanjutan hidup manusia sekarang dan yang akan datang.

Pengutamaan manusia dalam pembangunan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang berkelanjutan ini bukan berarti berkarakter antroposentris, namun lebih merupakan perpaduan dari 3 (tiga) pendekatan di atas, dimana pembangunan hendaknya ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, kelestarian fungsi lingkungan hidup. Tuhan telah menganugerahkan kekayaan sumberdaya alam, kemajemukan masyarakat dan keanekaragaman kebudayaan, untuk dimanfaatkan bagi kesejahteraan manusia, namun dituntut tanggung jawab untuk melestarikannya dan menjaga keserasian sosial. Oleh karena itu sesuai dengan konsep pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, sudah sepantasnya kesejahteraan sosial dibangun secara terintegrasi

dengan pembangunan ekonomi dan lingkungan sosial (KMNLH, 2002:13-14).¹²²

Usman Ja'far (2003:5), Gubernur Kalimantan Barat mengemukakan bahwa kebijakan yang diinginkan dalam pembangunan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam di Kalimantan Barat adalah dapat memaksimalkan kesejahteraan rakyat, tanpa mengabaikan prinsip-prinsip pembangunan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang berkelanjutan serta tereliminasinya konflik.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan kebijakan pengelolaan sumber daya alam yang berwawasan lingkungan, agar kebijakan pemerintah dan penyelenggaraan kekuasaan daerah dapat memenuhi rasa keadilan, kebutuhan dan keadilan masyarakat setempat, maka menurut Noer Fauzi (2001:4-8) pelaksanaan otonomi harus memenuhi prasyarat sebagai berikut:

- 1) Otonomi bukan hanya menyangkut penyelenggaraan kekuasaan pemerintah ataupun legislatif, tetapi yang lebih penting lagi adalah sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, pengalihan kekuasaan yang selama ini terpusat harus menjadi bagian dari proses demokratisasi yang dicarikan oleh adanya pengembangan kemampuan

¹²² Lingkungan sosial di sini merupakan bagian dari lingkungan hidup, adalah wilayah yang merupakan tempat berlangsungnya bermacam-macam interaksi sosial antara berbagai kelompok beserta pranatanya dengan simbol dan nilai serta norma yang sudah mapan, serta terkait dengan lingkungan alam dan lingkungan binaan/buatan (tata ruang). Definisi lingkungan sosial ini adalah definisi yang dibuat dengan mempertimbangkan keterkaitan antara seluruh komponen yang terdapat dalam lingkungan hidup, bukan semata-mata interaksi sosial *an sich* beserta pranata, simbol, nilai dan normanya saja tetapi juga kaitannya dengan unsur-unsur lingkungan hidup lainnya, alam dan lingkungan binaan/buatan.

(*capacity*) dan sistem pertanggungjawaban secara politik maupun hukum secara terbuka oleh para pejabat daerah, serta pengembangan kemampuan dan peluang rakyat setempat dalam melakukan pengawasan di sisi lainnya.

2) Untuk menjamin berlangsungnya demokratisasi dan pertanggungjawaban pemerintah daerah dan DPRD maka sangatlah penting untuk mengubah sistem pemilihan umum. Pemilihan umum harus dilakukan dengan sistem distrik, sehingga para anggota DPRD yang dipilih langsung oleh rakyat akan lebih bertanggungjawab kepada para pemilihnya dan bukan kepada partai, seperti yang terjadi saat ini. Selain itu, sistem pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota dan Kepala Desa/Lurah) hingga pemerintah yang ada pada unit terkecil harus dilakukan dengan cara pemilihan langsung. Ini akan menghindari munculnya persekongkolan antara partai atau DPRD dengan Kepala Daerah, bahkan membuka peluang bagi rakyat untuk mempersoalkan atau menggugat kebijakan pemerintah setempat yang merugikan kepentingan rakyat.

3) Otonomi yang paling dasar haruslah ada pada tingkat komunitas masyarakat yang terkecil seperti desa atau yang setingkat dengan itu. Rakyatlah yang memutuskan dalam setiap proses pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupannya rakyat diberi hak dan jaminan hukum untuk ikut menentukan kebijakan pengelolaan sumber daya alam di desanya, misalnya soal penataan ruang atau kawasan,

pemberian izin investasi, bahkan hak untuk memperoleh prioritas dalam memanfaatkan atau menikmati hasil pengelolaan sumber daya alam setempat.

- 4) Agar otonomi terhindar dari sistem negara dalam negara, maka pengelolaan daerah-daerah otonom harus dilandaskan pada konstitusi nasional maupun pada peraturan perundangan lainnya yang berlaku secara nasional dan universal yaitu peraturan perundang yang mengatur lingkungan hidup, hak asasi manusia, moneter, kebijakan luar negeri dan pertahanan.
- 5) Daerah otonom juga harus menghormati hukum internasional yang telah disepakati oleh banyak negara.
- 6) Otonomi memerlukan adanya masyarakat sipil yang terdiri dari berbagai unsur di dalam masyarakat yang kuat, solid, berpikir kritis dan mampu melakukan kontrol atau pengawasan terhadap penyelenggaraan kekuasaan daerah yang berada di tangan eksekutif, legislatif dan yudikatif.
- 7) Otonomi harus mengubah pandangan dan perilaku penyelenggara kekuasaan di daerah untuk benar-benar menjadi pelayan masyarakat. Artinya pemerintah benar-benar meletakkan kepentingan dan suara masyarakat sebagai pijakan dari semua kebijakan publik yang dibuat.

Menyikapi kebijakan tersebut, maka perlu dipertimbangkan prinsip-prinsip utama dalam pembangunan dan pengelolaan sumberdaya alam berkelanjutan dan berwawasan lingkungan (KMNLH, 2002:18-20):

- 1) Keadilan antar generasi (*intergenerational equality*); Berangkat dari suatu gagasan bahwa generasi sekarang menguasai sumber daya alam yang ada sebagai titipan untuk dipergunakan generasi mendatang. Keadaan demikian menuntut tanggungjawab kepada generasi sekarang untuk memelihara peninggalan (warisan) seperti Hlmnya kita menikmati berbagai hak untuk menggunakan bumi ini dari generasi sebelumnya. Elemen kunci dari prinsip ini adalah:
 - (a) Masyarakat antara satu generasi dengan generasi lainnya adalah mitra.
 - (b) Generasi sekarang tidak memberikan beban eksternalitas pembangunan pada generasi selanjutnya.
 - (c) Setiap generasi mewarisi kekayaan sumber daya alam serta kualitas habitat yang kurang lebih ekuivalen secara fisik, ekologis, sosial serta ekonomi.
- 2) Prinsip keadilan dalam suatu generasi (*intergenerational equality*): merupakan prinsip yang berbicara tentang keadilan diantara satu sama lain generasi, termasuk di dalamnya keberhasilan memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar atau tidak terdapatnya kesenjangan antara individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat tentang pemenuhan akan sumberdaya alam.
- 3) Prinsip pencegahan dini (*precautionary principle*): mengandung suatu pengertian apabila terdapat ancaman adanya kerusakan lingkungan

yang tidak dapat dipulihkan, tidak ada alasan untuk menunda upaya pencegahan. Dalam prinsip ini kebijakan publik harus dilandasi oleh:

- (a) Evaluasi yang sungguh-sungguh untuk mencegah seoptimal mungkin kerusakan lingkungan yang tidak dapat dipulihkan.
 - (b) Penilaian dengan melakukan analisa resiko dengan mempergunakan berbagai opsi.
- 4) Prinsip perlindungan keanekaragaman hayati (biodiversity conservation): Keanekaragaman hayati yang kita miliki memberikan dan merupakan sumber kesejahteraan bagi umat manusia, sehingga pengetahuan tradisional tentang keanekaragaman hayati perlu dilindungi.
- 5) Internalisasi biaya lingkungan dan mekanisme intensif. Pentingnya penekanan prinsip ini berangkat dari suatu keadaan dimana pengelolaan sumberdaya alam merupakan reaksi dan dorongan dari pasar. Biaya lingkungan dan sosial harus dapat terintegrasi secara maksimal. Sedangkan mekanisme intensif berupa program untuk mengubah perilaku dan nilai-nilai dalam masyarakat yang dapat mendorong terwujudnya pembangunan dan pengelolaan sumberdaya alam secara berkelanjutan.

Apabila dikaji sinkronisasinya secara sosiologis, khususnya dalam pengelolaan sumber daya alam berupa bahan galian pertambangan di Kabupaten Sanggau, maka terlihat bahwa prinsip-prinsip tersebut diatas belum terakomodir, Hal ini disebabkan oleh:

- 1) Belum responsifnya produk-produk hukum sebagai pedoman bersama dalam mengatur perilaku di bidang pengelolaan SDA.
- 2) Belum menentukan status peran sosial masyarakat di lingkungan pengelolaan SDA.

d. Arah kebijakan Pengelolaan Sektor Pertambangan di Kabupaten Sanggau

Tujuan Pembangunan Nasional sebagaimana diamanatkan Garis-Garis Besar Hlmuan Negara adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, seluruh bidang pembangunan nasional diatur dan dikelola berdasarkan atas hukum agar teratur, tertib, benar, adil, pasti dan diperolehnya kesejahteraan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Salah satu unsur sumber daya yang dapat dikelola untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia adalah sektor pertambangan yang ada dan tersebar pada masing-masing pemerintah daerah. Pengelolaan tersebut haruslah berdasarkan atas hukum dan perencanaan yang baik agar diperoleh manfaat ekonomi dan ekologisnya secara berkelanjutan. Berkaitan dengan proses perencanaan jangka panjang, paling tidak terdapat tiga perspektif yang sebaiknya digunakan dalam pembangunan sumber daya alam (Diani Sadiawati 20003:5), yaitu:

- 1) Perspektif keseimbangan antara kesejahteraan dan pertumbuhan yang mencakup kelayakan ekonomi (*economically viable*), kelayakan sosial (*socially acceptable*), dan kelayakan lingkungan (*environmentally sound*).
- 2) Perspektif koordinasi antar stakeholder yang menekan pentingnya suatu kerangka acuan (*guidelines*) yang kredible.
- 3) Perspektif pasar bebas yang melihat aspek perdagangan dan persaingan seperti diterapkannya labelisasi ekologis (*ecolabelling*) sebagai *barier* dalam perdagangan internasional seiring dengan semakin menurunnya peranan tarif berier.

Berbagai kebijakan pemerintah pusat yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam termasuk sector pertambangan sudah dinormatikan ke dalam perundang-undangan nasional, antara lain:

- 1) UU Nomor 4/1982 tentang Ketentuan-ketentuan ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- 2) UU Nomor 5/1990 yang mengatur tentang konservasi SDA hayati dan ekosistennya.
- 3) UU Nomor 5/1994 ratifikasi konvensi PBB tentang keanekaragaman hayati.
- 4) PP Nomor 20.1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang kemudian direvisi dengan PP Nomor 51/1993 dan

terakhir direvisi lagi melalui PP Nomor 27/1999 dan Keputusan Kepala Badan Pengelolaan Dampak Lingkungan Nomor 09/2000.

- 5) Pada tahun 1996 Kementrian Lingkungan Hidup mengemukakan Hlm yang menggembirakan yaitu dengan mengeluarkan "Agenda 21 Indonesia" sebagai hasil derivasi KTT Bumi di Rio Jeneiro untuk diterapkan dalam pembangunan di setiap daerah di Indonesia.
- 6) Tap MPR Nomor IV/MPR-RI/1999 tentang GBHN 1999-2004, khususnya Bab IV, menyatakan secara tegas bahwa pendayagunaan SDA untuk kemakmuran rakyat (pembangunan) harus memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat lokal, serta penataan ruang. Demikian juga dalam UU Nomor 25/2000 tentang PROPENAS 1999-2004 yang menegaskan perlunya penyusunan UU tentang Pengelolaan SDA guna menjadi acuan resmi bagi semua pihak dalam menetapkan pengelolaan SDA, termasuk dalam penyusunan rencana kerja, aturan main dan proses pertanggungjawaban.
- 7) UU Nomor 22/1999 Pasal 10 ayat (1), menggariskan pemerintah daerah sesuai dengan kapasitasnya sekaligus bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan sebagai aset bangsa yang dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat, bukan berarti mengeksploitasi hasil sumber daya alam untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, jika daerah terjebak dalam pelaksanaan ini

maka akan terjadi ancaman terhadap pembangunan sumber daya alam yang berkelanjutan.

Upaya mengimplementasikan kebijakan pengelolaan sumber daya alam dalam konsep pembangunan berkelanjutan, Bappenas sebagai lembaga perencanaan pembangunan nasional, telah merumuskan kebijakan “Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup yang Berkelanjutan, berkeadilan dan berkeeseimbangan” dengan arah kebijakan sebagai berikut (Diani sadiawati, 2003:13-16):

- 1) Pengelolaan sumberdaya alam didasarkan pada karakteristik lingkungan, ekonomi, dan sosial budaya agar sistem pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup mampu memberikan dan menjaga kesinambungan pembangunan dengan mengedepankan keadilan dan keselarasan sosial.
- 2) Sistem produksi didorong untuk melindungi sumber daya alam dan lingkungan hidup serta tertanam sistem teknologi yang mampu menemukan solusi baru, sistem hubungan internasional yang mendukung pola perdagangan yang berkelanjutan serta sistem kemitraan yang fleksibel.
- 3) Sumberdaya yang terbarukan (*renewable resourcei*) dikelola pada tingkat hasil yang bernilai strategis dan berkelanjutan, Sementara itu sumberdaya yang tak terbarukan (*non-renewable resources*) harus dikelola dengan hati-hati serta secara selektif dan efisien dalam upaya mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya lam dan lingkungan hidup

bagi terciptanya keseimbangan seluruh bentuk kehidupan di bumi, meminimalkan dampak negatif yang timbul akibat pemanfaatan sumberdaya alam, menciptakan kemakmuran bagi seluruh rakyat, serta mendukung pembangunan nasional pada seluruh bidang/ sektor.

- 4) Pemanfaatan sumberdaya alam perlu memperhatikan daya dukung dan kemampuan asimilasinya baik dalam konteks ekologi, ekonomis, maupun sosial. Kebijakan pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan hidup merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan kebijakan pembangunan ekonomi, infrastruktur, sosial budaya, hukum, politik, pertahanan keamanan, sumberdaya manusia, dan pembangunan daerah.
- 5) Kebijakan pembangunan nasional didorong dengan memperhatikan upaya untuk memelihara sumberdaya yang ada sekaligus meningkatkan kualitas dan kuantitasnya. Konsepsi pembangunan yang dikedepankan tidak hanya disusun untuk mengerjakan pertumbuhan semata-mata (*to get something bigger*), tetapi juga dilandasi oleh keinginan untuk menghasilkan sesuatu yang lebih baik (*to make something better*).
- 6) Demi memelihara dan meningkatkan kualitas sumberdaya alam nasional sebagai basis keberlanjutan pembangunan Indonesia, pemanfaatan sumberdaya alam yang terbarukan (*renewable resources*) harus rasional, optimal dan efisien sesuai dengan *renewable level* yang disyaratkan. Pengelolaan sumberdaya alam

terbarukan saat ini sudah berada dalam kondisi kritis (hutan, pertanian, perikanan dan perairan) lebih diarahkan pada pemanfaatan aspek-aspek yang terwujud (*intangible*), misalnya jasa lingkungan dari sumber daya alam tersebut. Hasil atau pendapat negara yang berasal dari pemanfaatan jasa lingkungan tersebut sebaiknya diinvestasikan kembali untuk kepentingan rehabilitasi.

- 7) Pemanfaatan sumber-sumber alam yang tidak terbarukan (*non-renewable resources*) dapat diteruskan namun harus diimbangi dengan upaya untuk mencari sumber alternatif atau bahkan substitusi yang lebih ramah lingkungan, terutama bagi beberapa bahan tambang atau sumberdaya energi yang sudah semakin tipis volume cadangannya. Hasil atau pendapatan negara yang diperoleh dari kelompok sumberdaya alam ini selain dimanfaatkan bagi pembangunan di berbagai bidang, juga diarahkan untuk memperkuat pendanaan dalam rangka pencarian sumber-sumber alam alternatif, bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- 8) Kebijakan industrialisasi dan infrastruktur diarahkan untuk tidak mengeksploitasi sumberdaya alam tak terbarukan dan didorong untuk memanfaatkan secara efisien dan rasional sumberdaya alam terbarukan sesuai dengan *renewable level* yang disyaratkan.
- 9) Sumberdaya alam terbaru yang sudah berada pada kondisi mengkhawatirkan (seperti hutan, perairan dan perikanan)

dipertahankan dengan meningkatkan rehabilitasi sebagai bagian dari upaya pemeliharaan modal pembangunan (*capital maintenance*).

- 10) Kegiatan ekonomi semakin diarahkan pada kegiatan yang ramah lingkungan seperti kegiatan yang memanfaatkan bahan-bahan daur ulang, atau kegiatan yang lebih memanfaatkan jasa lingkungan seperti industri pariwisata (eko-wisata).
- 11) Kebijakan ekonomi didorong untuk memanfaatkan lebih banyak sumberdaya laut yang diikuti dengan inovasi kebijakan, teknologi dan peningkatan kualitas sumberdaya manusia.
- 12) Diversifikasi pangan, pemanfaatan energi alternatif, pengendalian eksploitasi air tanah dan penerapan teknologi bersih segera diprioritaskan dan ditindaklanjuti.
- 13) Dalam kerangka otonomi daerah dilakukan redefinisi dan reorientasi pengelolaan sumberdaya alam bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperkuat kapasitas dan komitmennya menuju pembangunan yang berkelanjutan.
- 14) Pemberdayaan terhadap berbagai institusi sosial dan ekonomi di tingkat lokal ditingkatkan dalam rangka menciptakan partisipasi masyarakat yang bersifat kolaboratif dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup, Pengakuan terhadap *communal property rights* terhadap sumberdaya alam dikembangkan agar dapat menjadi salah satu faktor pengendali dalam memelihara sumberdaya alam dan lingkungan hidup oleh masyarakat.

- 15) Penduduk yang saat ini berusia muda (5-25 tahun) diharapkan dapat berperan penting dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup dan menjadi stimulator dalam penerapan konsepsi pembangunan berkelanjutan di Indonesia menjelang tahun 2005. Oleh karena itu diperlukan upaya meningkatkan kualitas kehidupan dan kecintaan lingkungan melalui peningkatan pendidikan dan pembukaan kesempatan kerja, khususnya pada wilayah pedesaan yang terbatas aksesnya untuk memperoleh pendidikan dan pekerjaan yang layak.
- 16) Penegakan hukum lingkungan yang adil dan tegas, sistem politik yang kredibel dalam mengendalikan konflik, sumberdaya manusia yang berkualitas, perluasan penerapan etika lingkungan, serta asimilasi sosial budaya yang semakin mantap dikembangkan dalam rangka mendayagunakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup secara berkelanjutan, berkeadilan dan berseimbangan.

Dalam memandang masa depan sumberdaya alam harus dilakukan kebijakan yang tidak mungkin mengestimasi jauh ke muka, akan tetapi mungkin hanya terbatas untuk waktu 20 tahun, atau pandangan ke depan harus melihat satu titik, sehingga proyeksi masa depan akan sangat tergantung jenis sumberdaya alam.

Menurut Sukanto Reksohadiprodjo dan Pradono (1998, Hlm 13-14) bahwa pengelolaan sumberdaya alam mempunyai tujuan akhir, yaitu kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) dengan tujuan antara sebagai

sumber devisa, pemenuhan kebutuhan manusia, pelestarian lingkungan, pembangunan daerah/masyarakat dan pemerataan. Dengan demikian pengelolaan harus bersifat normatif bagaimana seharusnya mempertahankan rasio cadangan dengan pemakaian, harga yang wajar, royalti yang wajar yang relatif seimbang.

Langkah kebijakan yang dapat ditempuh di dalam program pengelolaan sumberdaya alam dimaksud dapat ditempuh melalui program Pembangunan Jangka Menengah, sebagai berikut Diani, 2003:17-18):

- 1) Program peningkatan Kualitas dan Akses Informasi Sumberdaya Alam and Lingkungan. Program ini bertujuan mendorong upaya pelaksanaan peningkatan kualitas dan akses informasi di bidang sumberdaya alam dan lingkungan. Rendahnya kualitas dan kelengkapan data sumberdaya alam dan lingkungan yang tersedia mengakibatkan sulit untuk dilakukan suatu perencanaan yang bersifat jangka panjang dan komprehensif terhadap potensi sumberdaya alam yang ada. Selain untuk meningkatkan kualitas ketersediaan dan akses terhadap data dan informasi, sasaran lain program ini adalah pengembangan indikator-indikator penentu dalam keberhasilan pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan yang berkelanjutan sebagai dasar pencapaian sasaran pembangunan.
- 2) Program pemanfaatan ekonomi SDA secara berkelanjutan. Program ini bertujuan untuk meningkatkan pemanfaatan potensi ekonomi sumberdaya alam secara efisien, optimal dan lestari dalam mendukung

perekonomian nasional. Program ini antara lain juga berisikan pengembangan insentif bagi para pelaku (*stakeholders*) dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan atas pelaksanaan kegiatan yang memberi kontribusi penting terhadap upaya untuk mendorong perubahan ke arah pola produksi dan konsumsi yang berkelanjutan.

- 3) Program peningkatan tata kelola sumberdaya alam dan lingkungan yang baik (*Good Governance*). Program ini bertujuan untuk mendorong pelaksanaan tata kelola (*good government*) dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan melalui prinsip transparansi, partisipatif dan akuntabel. Selain itu, program ini juga bertujuan mendorong upaya penegakan hukum secara konsisten dan adil berdasarkan aturan-aturan hukum yang berlaku, mengkaji dan melaksanakan terobosan dalam pendanaan bagi pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan, dan mendorong kegiatan yang berkaitan dengan kewajiban Indonesia memenuhi kesepakatan-kesepakatan global yang telah diikuti.
- 4) Program perlindungan dan rehabilitasi sumberdaya alam. Program ini bertujuan untuk melindungi dan melestarikan sumberdaya alam dari kerusakan, serta merehabilitasi ekosistem dan keanekaragaman hayati yang rusak agar berfungsi kembali sebagai penyangga sistem kehidupan. Kegiatan-kegiatan dalam program ini harus disertai dengan advokasi dan penyadaran masyarakat akan pentingnya sumberdaya

alam sebagai sumber kehidupan bangsa baik secara ekonomi, sosial dan lingkungan.

- 5) Program pengendalian pencemaran lingkungan. Program ini bertujuan untuk mencegah terjadinya kerusakan dan pencemaran lingkungan, serta memperbaiki lingkungan yang rusak karena adanya pencemaran, baik di darat, laut, perairan air tawar dan udara, sehingga mampu meningkatkan derajat/kualitas lingkungan hidup masyarakat.

Permasalahan lingkungan di sektor pertambangan merupakan issue yang penting dan intensitasnya cukup tinggi sehingga perlu diantisipasi agar tercapai pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Sebagaimana Hlmnya permasalahan aktivitas pertambangan di Kalimantan Barat khususnya di Kabupaten Sanggau, telah menimbulkan problematika bagi kelstarian fungsi lingkungan hidup, oleh karena maraknya kegiatan pertambangan emas dalam bentuk pertambangan rakyat tanpa dilengkapi dokumen Surat Izin Pertambangan Rakyat (SIPR), yang dalam pelaksanaannya tidak memperhatikan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan, sehingga diperlukan upaya-upaya penegakan hukumnya.

e. Konsep penegakan Hukum dan Kaitannya dengan Pengelolaan Usaha Pertambangan

Penegakan Hukum dalam masyarakat tidak hanya tergantung pada lengkapnya peraturan-peraturan yang mengatur kepentingan manusia atau

modernya lembaga-lembaga hukum yang ada, melainkan harus diwujudkan oleh manusia-manusia yang melaksanakan penegakan hukum.

Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan, dan keinginan-keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan. Dalam kenyataan, maka proses penegakan hukum itu memuncak pada pelaksanaan oleh para pejabat penegak itu sendiri.

Sperjono Soekanto (1986:3) mengemukakan, secara konsepsional maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Terdapat dua unsur utama yang saling mempengaruhi dalam proses penegakan hukum, yaitu unsur manusia dan lingkungan sosial. Menurut Peter Berger (dalam Riyo Mursanto, 1992:226), masyarakat tidak lain merupakan hasil usaha manusia, namun terus menerus mempunyai aksi kembali terhadap penghasilnya. Dapat juga dikatakan bahwa manusia adalah hasil dari masyarakat. Keduanya memperlihatkan secara jelas ciri dialektika yang terhadap dalam masyarakat sebagai fenomena sosial.

Proses dialektisnya secara dasar mempunyai tiga tahapan, yaitu eksternalisasi, objektivasi dan internalisasi. Eksternalisasi adalah usaha pencurahan diri manusia ke dalam dunia, baik dalam kegiatan mental maupun fisik. Sudah merupakan hakekat manusia sendiri, dan merupakan keharusan antropologis, manusia selalu mencurahkan diri ke dalam dunia tempat ia berada. Manusia tidak dapat mengerti sebagai ketertutupan dari dunia luarnya. Objektivasi adalah hasil yang telah dicapai baik mental maupun fisik dari kegiatan eksternalisasi manusia. Hasil itu menghadapi sang penghasilnya sendiri sebagai suatu faktisitas yang ada di luar dan berlainan dari manusia yang menghasilkannya. Internalisasi merupakan penyerapan kembali dunia obyektif ke dalam kesadaran sedemikian sehingga subjektif individu dipengaruhi oleh struktur dunia sosial.

Melalui dialektika eksternalisasi, objektivasi dan internalisasi itu terjadinya proses pembentukan realitas sosial. Masyarakat sebagai proses dapat dipandang dari dua segi yang dalam kenyataan tidak dipisahkan satu dari yang lain karena satu: *Pertama*, masyarakat dapat ditinjau dari segi anggotanya yang membentuk, mendukung, menunjang dan meneruskan suatu pola kehidupan bersama tertentu yang kita sebut masyarakat, atau yang berusaha untuk mengubahnya. *Kedua*, masyarakat dapat ditinjau dari segi pengaruh strukturnya atas anggotanya. Pengaruh itu sedemikian penting, hingga boleh dikata bahwa tanpa pengaruh itu manusia tidak dapat hidup, apalagi berkembang. Jadi, "masyarakat sebagai proses" mengandung dua arti sekaligus, yaitu individu menegakkan masyarakat dan

bertanggung jawab atas keadaanya, dari masyarakat berperan sedemikian di dalam diri individu, hingga eksistensinya sebagai manusia tergantung dari padanya (K. J. Veeger, 1993:14)

Dalam kehidupan masyarakat modern, proses penegakan hukum dilakukan oleh lembaga-lembaga hukum yang sengaja dibuat dan yang akan bekerja sesuai dengan tujuan lembagannya sebagai satu organisasi. Menurut Sudikno Mertokusumo (1993:1), bahwa melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam penegakan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zeveckmassigheit*) dan keadilan (*gerechtigheit*).

Dalam kaitannya dengan kegiatan perusahaan pertambangan, Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok pertambangan beserta peraturan pelaksanaanya sebagaimana dirumuskan dalam PP Nomor 32 Tahun 1969 jo. PP. Nomor 75 Tahun 2001, telah menentukan bahwa setiap kegiatan usaha pertambangan dapat dilakukan apabila terlebih dahulu mendapat izin/kuasa pertambangan.

Kuasa pertambangan dimaksud adalah suatu kuasa yang diberikan oleh pemerintah/negara kepada suatu badan/instansi/perorangan untuk melakukan Usaha Pertambangan. Pada hakekatnya usaha pertambangan adalah usaha pengambilan bahan galian dari dalam bumi di wilayah hukum pertambangan Indonesia, mengingat usaha pertambangan yang memerlukan modal besar, keahlian yang khusus waktu yang lama dan

mengandung resiko yang tinggi, maka usaha pertambangan tersebut adalah suatu usaha integrated, yaitu suatu rangkaian usaha dari mulai tahap penyelidikan umum, eksplorasi dan eksploitasi sampai dengan pengolahan dan pemurnian serta pengangkutan dan penjualan.

Bentuk-bentuk Kuasa Pertambangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pertambangan, diantaranya dapat meliputi:

1. Surat Keputusan Penugasan Pertambangan; adalah luas pertambangan yang diberikan kepada instansi pemerintah untuk melakukan usaha pertambangan (penelitian bahan galian).
2. Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat; adalah kuasa pertambangan yang diberikan kepada rakyat setempat untuk melaksanakan usaha pertambangan secara kecil-kecil dengan luas wilayah terbatas.
3. Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan; adalah kuasa pertambangan yang diberikan kepada perusahaan negara/daerah, koperasi, badan lain atau perorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan (bahan galian golongan A dan B).
4. Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD); adalah kuasa pertambangan yang diberikan kepada badan atau perorangan untuk melakukan usaha pertambangan atas bahan galian golongan C.

Selain bentuk di atas dikenal pula bentuk usaha pertambangan yang lain, yaitu:

1. Kontrak karya; adalah suatu bentuk usaha pertambangan untuk mengusahakan mineral/ bahan galian dalam rangka Penanaman Modal Asing (PMA).
2. Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara; adalah suatu bentuk usaha pertambangan khusus untuk mengusahakan bahan galian batu bata baik dalam rangka Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) maupun Penanaman Modal Asing (PMA).

Dengan demikian Kuasa pertambangan berisikan izin untuk melakukan usaha pertambangan, jadi apabila seseorang/badan tidak memiliki Kuasa Pertambangan melakukan usaha pertambangan menurut ketentuan UU Pertambangan merupakan suatu bentuk pelanggaran hukum berupa tindak pidana dan dapat diancam dengan hukuman pidana sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 31 ayat 91) Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967.¹²³

Namun realita menunjukkan khususnya di Kabupaten Sanggau maraknya aktivitas pertambangan tanpa dilengkapi dokumen kuasa pertambangan tersebut di atas, bahkan aktivitas tersebut disamping melanggar ketentuan di dalam UU. Pertambangan juga sudah mengarah pada terjadi pencemaran/perusakan lingkungan yang dapat dijatuhkan hukuman berupa sanksi administrasi, sanksi perdata bahkan sanksi pidana sesuai ketentuan dimaksud dalam UUPH sebagaimana diatur dalam UU

¹²³ Pasal 31 ayat 91) Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan ketentuan Pokok Pertambangan merupakan ketentuan pidana, yang berisikan: "Dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya enam tahun dan/atau dengan denda setinggi-tingginya lima ratus ribu rupiah, barang siapa yang tidak mempunyai kuasa pertambangan melakukan usaha pertambangan".

Nomor 23 Tahun 1997 belum menunjukkan adanya proses penegakan hukum yang efektif.

Apabila dikaji faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum tersebut, maka dapat disimak beberapa Hlm esensi dari penegakan hukum dimaksud serta merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum sebagaimana dirumuskan Soerjono Soekanto (1986:5-51), sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri (Undang-undang):

- a) Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang. Sebagaimana diketahui mengenai berlakunya undang-undang, terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar supaya undang-undang tersebut mempunyai dampak positif. Artinya, agar undang-undang tersebut mencapai tujuannya sehingga efektif, maka berlaku asas-asas hirarkhi.¹²⁴
- b) Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang .
- c) Ketidak jelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpang-siuran di dalam penafsiran serta penerapannya.

¹²⁴ (1) Undang-undang tidak berlaku surut, artinya undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut di dalam undang-undang tersebut, serta terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku. (2) Undang-undang yang dibuat Penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula. (3) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama. (4) Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu. (5) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat. (6) Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi)

2. Faktor penegak hukum: Secara sosiologis, setiap penegak hukum mempunyai kedudukan (status) dan peranan (*role*). Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu, sesuai dengan aspirasi masyarakat. Golongan panutan juga harus dapat memilih waktu dan lingkungan yang tepat di dalam memperkenalkan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang baru, serta memberikan keteladanan yang baik. Hlmangan-Hlmangan yang mungkin dijumpai pada penerapan peranan yang seharusnya dari golongan panutan atau penegakan hukum, mungkin berasal dari dirinya sendiri atau dari lingkungan. Hlmangan-Hlmangan yang mempengaruhi efektivitas penegakan hukum tersebut, antara lain:
- a.) Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi.
 - b.) Tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi.
 - c.) Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat suatu proyeksi.
 - d.) Belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan material.
 - e.) Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum: Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan

hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Dengan demikian sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.

4. Faktor masyarakat: penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat dapat mempengaruhi berlangsungnya penegakan hukum tersebut. Masyarakat Indonesia mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Terdapat berbagai pengertian atau arti yang diberikan pada hukum, yakni sebagai: (a) Ilmu pengetahuan. (b) Disiplin ajaran tentang kenyataan. (c) Norma atau kaidah perilaku. (d) Tata hukum. (e) Petugas. (f) Keputusan pejabat atau penguasa. (g) Proses pemerintahan. (h) Perilaku teratur dan unik. (i) Jalinan nilai. (j) Seni. Dari sekian banyak pengertian yang diberikan pada hukum, terdapat kecenderungan yang besar pada masyarakat, untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas. Akibatnya, bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak

hukum tersebut, yang menurut pendapatnya merupakan pencerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses.

5. Faktor kebudayaan: sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan).

Menurut L.M. Friedman sebagaimana dikutip Soerjono Soekanto (1986) hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut, umpamanya mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal. Hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dipatuhi) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang diserasikan.

Demikian pula pandangan Purnadi Purbacarakan dan Soerjono Soekanto (1987:14-21), bahkan pasangan nilai yang berperan dalam hukum adalah sebagai berikut: (a) Nilai ketertiban dan nilai ketentraman. (b) Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniyah/keakhlakan. (c) nilai kelanggengan/konservatisme dan nilai kebaruan/inovativisme

C. Tinjauan Terhadap Perizinan Kuasa Pertambangan

a. Pengertian dan pengaturan :

Sebelum menelaah Izin Kuasa Pertambangan perlu di gambarkan / diuraikan alur mengapa izin tersebut muncul dalam aktivitas penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah.

Beranjak dari terbentuknya NKRI tanggal 18 Agustus 1945 dengan UUD 1945 Pasal 1 ayat 1 Jo pasal 18 UUD 1945 bahwa Negara RI berbentuk Kesatuan, dan sebagai Negara Hukum, dan penyelenggaraan Pemerintahannya menganut sistem desentralisasi oleh karena itu berdasarkan pasal 18, NKRI di bagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota. Dan Kabupaten / Kota mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan Undang-Undang (berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen).

Pasal 18 ayat 6 UUD 1945 hasil amandemen ke-2, pemerintah daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Disamping Peraturan Daerah, Pemerintah Daerah berhak menetapkan Keputusan Daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan.

Selain hak-hak, Kepala Daerah mempunyai kewajiban, antara lain yang berkaitan dengan usaha pertambangan adalah meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat pasal 43 ayat huruf 2, dan menyelenggarakan

Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Pasal 44 ayat 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Menurut penulis Keputusan Kepala Daerah ini merupakan Perbuatan Hukum, karena satu sisi Kepala Daerah sebagai orang Pribadi (manusia) privat dalam hidup dan kehidupannya dapat melakukan perbuatan Hukum Perdata / Pidana ; dan sisi sebagai Badan (pejabat) yang keputusannya sebagai Perbuatan Hukum Publik (Beschikking) (Philipus M. Hadjon, dkk : 1993 : 65).

Sebagai kerangka pelaksanaan otonomi daerah dan meningkatkan pendapatan daerah dan mensejahterakan masyarakat khususnya masyarakat wilayah Tambang, Pemerintah Kabupaten Sanggau menetapkan Peraturan Daerah Tahun 2004 tentang Pengelolaan Pertambangan Umum, dengan tujuan antara lain bahan galian yang ada (SDA) harus dikelola secara bijaksana, disamping itu merupakan kekayaan alam yang merupakan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan merupakan kawasan lingkungan yang perlu dijaga kelestariannya.

Agar pemanfaatan sumber daya alam khusus-nya bahan galian perlu dikelola secara efisien, transparan, berkelanjutan dan berkeadilan dalam kerangka pelaksanaan otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab ; maka sampai pada tingkat pelaksanaan di lapangan perlu dilakukan suatu perizinan, yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten dengan sebutan Izin Kuasa Pertambangan atau Izin Usaha

Pertambangan dalam bentuk Surat Keputusan Bupati tentang "Pemberian Izin Kuasa Pertambangan".

Berdasarkan Peraturan Pemerintah LPP Nomor 27 tahun 1980 tentang Penggolongan bahan-bahan galian. LNRI Tahun 1980 Nomor 47 TLN Nomor 6174, maka sesuai dengan terdapat sesuatu bahan galian dalam alam (gesese) terdiri dari :

- a. Golongan bahan galian strategis (A) yaitu : minyak bumi, lilin bumi, gas alam, aspal, batubara, nikel, timah dan lain yang tidak termasuk gabungan B dan C.
- b. Golongan bahan galian vital (B) yaitu : Besi, mangan, krom, bauksit, tembaga, timbal, seng, emas, platina, perak, air raksa, intan, belerang, lain-lain yang tidak termasuk golongan A dan C.
- c. Golongan bahan galian C

Yaitu : asbes, tawar, oker, batu permata, pasir, gips, batu apung, tanah serap, marmer, batu tulis, batu kapur, dan lain-lain tidak termasuk golongan A dan B. Serta tanah liat dan pasir sepanjang tidak mengandung unsur-unsur mineral golongan A dan B dalam jumlah yang berarti ditinjau dari segi ekonomi pertambangan.

Usaha pertambangan umum atau disebut dengan usaha pertambangan adalah suatu usaha integrated yaitu suatu rangkaian usaha mulai dari tahap penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi sampai dengan pengolahan dan pemurnian serta pengangkutan dan penjualan diluar pertambangan minyak dan gas bumi.

Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 pasal 1 ayat 1 menyebutkan setiap usaha pertambangan bahan galian yang termasuk dalam golongan bahan galian strategis (A) dan golongan bahan galian vital (B) baru dapat dilaksanakan apabila lebih dahulu telah mendapatkan Kuasa Pertambangan ;

Pasal 2 ayat 1 Kuasa Pertambangan diberikan dalam bentuk :

- a. Surat Keputusan Penugasan Pertambangan ;
- b. Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat ;
- c. Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan.

Pengertian izin usaha pertambangan (IUP) adalah izin yang diberikan oleh Bupati untuk melakukan semua atau sebagian tahapan usaha pertambangan dalam bentuk ; Kuasa Pertambangan (KP), adalah wewenang yang diberikan oleh Bupati kepada Badan, Perorangan, untuk melaksanakan usaha Pertambangan diluar SIPD, SIPR, atau bentuk yang lain ;

Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD), adalah izin yang diberikan oleh Bupati untuk melakukan semua atau sebagian tahapan usaha pertambangan bahan galian golongan C.

Surat Izin Pertambangan Rakyat (SIPR) adalah izin yang diberikan oleh Bupati untuk melakukan semua atau sebagian tahapan usaha Pertambangan Rakyat.

Selanjutnya yang dimaksud dengan kegiatan pertambangan adalah segala kegiatan usaha pertambangan, baik usaha pertambangan bahan

galian golongan A, B dan C yang meliputi eksplorasi, eksploitasi, pengolahan / pemurnian, pengangkutan serta penjualan. Kegiatan pertambangan tahapan eksplorasi adalah tahapan usaha pertambangan yang meliputi eksplorasi umum dan eksplorasi rinci untuk memperoleh informasi secara teliti dan seksama tentang kuantitas dan kualitas bahan galian, lokasi keterdapatan dan sebarannya.

Sebelum tahapan eksplorasi lebih dahulu melakukan tahapan penyelidikan umum, maksudnya adalah tahapan usaha pertambangan yang meliputi survey dan prospeksi untuk memperoleh informasi secara umum tentang keterdapatan dan kualitas bahan galian ;

Setelah tahapan-tahapan di atas dilakukan dan ternyata didapati adanya deposit bahan tambang dan berdasarkan analisa akan menguntungkan secara ekonomi, apabila dilakukan / ditingkatkan ke tahap eksploitasi maka pemegang izin kuasa pertambangan mengajukan izin kuasa pertambangan eksploitasi, dan tidak menutup kemungkinan dilanjutkan ke tahapan-tahapan berikutnya sampai pada tahapan pengangkutan dan penjualan.

Tahapan disini yang diharapkan memberikan kontribusi pada PAD adalah pembayaran retribusi. Perizinan, yaitu pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin yang disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi / badan.

b. Fungsi dan tujuan perizinan kuasa pertambangan

Sebelum menelaah tentang pengaturan mengenai perizinan usaha pertambangan perlu melihat kedepan pembentukan dari undang-undang tentang pertambangan.

Bahwa pada mulanya undang-undang tentang pertambangan yang berlaku pada waktu kemerdekaan Indonesia diproklamirkan adalah *Indonesische Mijnwet* tahun 1967 dengan adanya perkembangan politik nasional oleh sebab itu undang-undang ini tidak selaras lagi dengan cita-cita dasar negara RI (Kepentingan Nasional Umumnya dan Kegiatan Pertambangan sendiri khususnya). Pada tanggal 14 Oktober 1960 1 M tahun 1951 dicabut dengan undang-undang 37 PRP Tahun 1960 pada masa tersebut pertambangan dilakukan oleh pemerintah, karena perkembangan politik, dimana pihak swasta menghendaki lebih dominan dalam usaha pertambangan dan pemerintah diharapkan sebagai pihak yang mengatur, membimbing dan mengawasi, maka undang-undang tersebut dicabut dengan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok pertambangan, istilah kata "pokok" berarti perlu peraturan organik untuk melaksanakannya yaitu ditetapkannya PP Nomor 32 tahun 1969 yang kemudian diubah dengan PP Nomor 79 tahun 1992 tentang perubahan PP Nomor 32 Tahun 1969. Pada masa berlakunya PP diatas karena pemerintahannya sangat sentralistis, padaHlm semestinya penyelenggaraan pemerintah berasaskan desentralisasi demokratisasi ternyata hanya semu, dan penghasilan pertambangan antara pusat dan

daerah tidak adil / berimbang, pemerintah pusat lebih besar dari pada daerah, maka dengan adanya perkembangan politik "Reformasi" menghendaki penataan kembali pada segala aspek baik politik, ekonomi, sosial, budaya dan Hankam maka PP Nomor 79 tahun 1992 tidak luput darinya, yaitu dengan diubah dengan PP Nomor 75 tahun 2001 tentang ketentuan-ketentuan pokok pertambangan.

Tujuan pemberian izin usaha pertambangan baik secara nasional maupun regional adalah baik yang dikelola oleh pusat maupun daerah usaha pertambangan merupakan salah satu kegiatan yang sangat penting dalam rangka peningkatan pembangunan baik pembangunan bidang ekonomi melalui pemasaran hasil tambang, kesejahteraan masyarakat, dengan pemerataan kesempatan kerja, peningkatan pendapatan negara melalui pajak dan PAD melalui retribusi daerah, peningkatan devisa melalui kontrak karya dengan pemodal asing dan kaitannya dengan tulisan ini adalah meningkatkan kualitas pemberdayaan hukum pertambangan melalui pemberian izin kuasa pertambangan, serta mencegah pertambangan ilegal, yang bermuara rusaknya lingkungan hidup, dan simpulannya tujuan pemberian izin usaha pertambangan adalah untuk mewujudkan tuntutan reformasi dan segala aspeknya.

Pada dasarnya tujuan suatu peraturan perundangan dibuat, adalah terletak pada inti / kandungan konsideran sosiologisnya "mengingat". Menelaah suatu fungsi dalam Hlm ini perizinan usaha pertambangan, perlu dilihat para pihak yang terkait langsung dalam pemberian izin dalam Hlm

ini Pemerintah, dan pemohon saling melakukan kesepakatan, dari pihak pemerintah izin diberikan kepada pemohon untuk memudahkan pengawasan dan pembinaan disamping ada insentif untuk Daerah yang dapat diakumulasikan secara pasti.

Bagi pemohon izin berfungsi sebagai perintah / pemegosan untuk dibolehkannya melakukan kegiatan usaha pertambangan, juga sebagai bukti jati diri bahwa pemohon adalah pemegang izin kuasa pertambangan yang syah / legal.

Kesepakatan kedua pihak sebagai konsekwensinya adalah adanya hak dan kewajiban dan sanksi apabila kesepakatan dilanggar yang akan dalam surat izin kuasa, pertambangan tersebut.

c. Prosedur dan persyaratan pemberian izin kuasa pertambangan

Tata cara dan syarat-syarat untuk memperoleh izin kuasa pertambangan diatur dengan keputusan Bupati, yang berdasarkan keputusan Menteri Energi dan sumber daya mineral nomor 1453.k/29/MEM/2000 tentang pedoman teknis penyelenggaraan tugas pemerintah di bidang pertambangan umum, yang pada lampiran I disebutkan persyaratan permohonan perizinan kuasa pertambangan terlampir ;

Selanjutnya prosedur atau pemrosesan izin kuasa pertambangan menjadi wewenang dan tanggung jawab Bupati, berdasarkan peraturan daerah Tahun 2004, untuk melaksanakan wewenang dan tanggung jawab ini didelegasikan kepada Kepala Dinas Pertambangan dan pengendalian dampak lingkungan kabupaten, berdasarkan keputusan Dirjen

Pertambangan Umum Nomor : 149.K/29/MEM/1998 tentang pemberian kuasa pertambangan ;

Selanjutnya, dijabarkan dalam pasal 7 Perda Kabupaten Sanggau Tahun 2004, Hlm-Hlm sebagai berikut :

- a. Mengatur, mengurus, membina dan mengembangkan kegiatan usaha pertambangan ;
- b. Memberikan surat izin yang berhubungan dengan usaha pertambangan;
- c. Melakukan penerbitan kegiatan pertambangan pada umumnya dan khususnya bagi usaha pertambangan yang tidak memiliki izin ;
- d. Melakukan pengawasan dan pengendalian atas usaha pertambangan ;
- e. Melakukan survey, inventarisasi dan pemetaan bahan galian ;
- f. Melakukan koordinasi dengan instansi teknis.

Proses permohonan perizinan kuasa pertambangan melalui alur yang sama, namun berbeda pada kelengkapan persyaratan sesuai dengan sifat permohonan, baru atau perpanjangan karena tingkatan tahapan.

Bagi Pertambangan Umum di Kabupaten Sanggau baru sampai 3 tahapan perizinan yaitu Izin Kuasa Pertambangan Penyelidikan Umum, Izin Kuasa Pertambangan Eksploitasi yang masing-masing diperoleh permohonan kuasa pertambangan dengan melengkapi persyaratan sebagai berikut :

I. KUASA PERTAMBANGAN (KP)

1. Kuasa Pertambangan Penyelidikan Umum atau Kuasa Pertambangan Eksplorasi (Pemohon baru) :
 - a. Surat Permohonan
 - b. Peta Wilayah
 - c. Akte Pendirian Perusahaan yang salah satu maksud dan tujuannya menyebutkan berusaha di bidang pertambangan

dan telah disahkan oleh Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.

- d. Tanda Bukti Penyetoran Uang Jaminan Kesungguhan.
- e. Laporan Keuangan bagi perusahaan baru dan laporan keuangan tahun terakhir yang telah diaudit oleh Akuntan Publik bagi perusahaan lama.

2. Perpanjangan Kuasa Pertambangan Penyelidikan Umum :

- a. Surat Permohonan
- b. Peta Wilayah
- c. Laporan Kegiatan Penyelidikan Umum
- d. Rencana Kerja dan Biaya
- e. Tanda Bukti Pelunasan Iuran Tetap

3. Kuasa Pertambangan Eksplorasi

- a. Sebagai peningkatan Kuasa Pertambangan Penyelidikan Umum :
 - 1). Surat Permohonan
 - 2). Peta Wilayah
 - 3). Laporan Lengkap Penyelidikan Umum
 - 4). Tanda Bukti Pelunasan Iuran Tetap
 - 5). Rencana Kerja dan Biaya
- b. Kuasa Pertambangan Eksplorasi bukan peningkatan kuasa pertambangan Penyelidikan Umum :
 - 1). Surat Permohonan
 - 2). Peta Wilayah
 - 3). Akte Pendirian Perusahaan yang salah satu maksud dan tujuan menyebutkan berusaha di bidang pertambangan

dan telah disahkan oleh Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.

4). Anggaran Dasar yang salah satu maksud dan tujuannya menyebutkan berusaha di bidang pertambangan dan telah disahkan oleh instansi yang berwenang khusus untuk Koperasi / KUD.

5). Rekomendasi dari Dinas Koperasi dan Usaha Kecil untuk Koperasi / KUD.

4. Perpanjangan Kuasa Pertambangan Eksplorasi

- a. Surat Permohonan
- b. Peta Wilayah
- c. Laporan Kegiatan Eksplorasi
- d. Rencana Kerja dan Biaya
- e. Tanda Bukti Pelunasan Iuran Tetap

5. Izin Pengiriman Contoh Ruah (diberikan satu kali).

- a. Surat Permohonan
- b. Salinan / Kopi Surat Keputusan Kuasa Pertambangan
- c. Bukti Pelunasan Iuran Tetap dan Iuran Eksploitasi.
- d. Peta rencana tambang percobaan
- e. Rencana tujuan, jumlah dan kualitas pengiriman contoh
- f. Dokumen AMDAL / UKAL-UPL kegiatan pengambilan contoh ruang yang telah disetujui.

6. Kuasa Pertambangan Eksploitasi

a. Peningkatan Kuasa Pertambangan Eksplorasi

- 1). Surat Permohonan
- 2). Peta wilayah
- 3). Laporan Lengkap Eksplorasi
- 4). Laporan Studi Kelayakan
- 5). Dokumen AMDAL, atau UKL-UPL
- 6). Tanda Bukti Pembayaran Iuran Tetap
- 7). Akte Pendirian Perusahaan yang salah satu dari maksud dan tujuannya menyebutkan berusaha di bidang pertambangan dan telah disahkan instansi yang berwenang.

b. KP Eksploitasi baru (bukan sebagai peningkatan Kuasa Pertambangan Eksplorasi) khusus untuk Koperasi / KUD)

- 1). Surat Permohonan
- 2). Peta Wilayah
- 3). Laporan Lengkap Eksplorasi
- 4). Laporan Studi Kelayakan
- 5). Dokumen AMDAL atau UKL dan UPL.
- 6). Akte Pendirian Perusahaan yang salah satu dari maksud dan tujuannya menyebutkan berusaha di bidang pertambangan dan telah disahkan oleh Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.
- 7). Rekomendasi dari Dinas Koperasi

7. Perpanjangan Kuasa Pertambangan Eksploitasi
 - a. Surat Permohonan
 - b. Peta Wilayah
 - c. Tanda Bukti Pelunasan Iuran Tetap dan Iuran Tetap dan Iuran Eksploitasi
 - d. Laporan Akhir Kegiatan Eksploitasi
 - e. Laporan Pelaksanaan Pengelolaan Lingkungan.
 - f. Rencana Kerja dan Biaya
8. Kuasa Pertambangan Pengolahan dan Pemurnian serta Perpanjangannya (mandiri/bagi yang tidak mempunyai KP eksploitasi).
 - a. Surat Permohonan
 - b. Rencana Teknis Pengolahan dan Pemurnian
 - c. Dokumen AMDAL atau UKL-UPL
 - d. Perjanjian jual beli dengan Pemegang Kuasa Pertambangan Eksploitasi
 - e. Laporan Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian yang telah dilakukan (untuk perpanjangan).
9. Pengakhiran dan Pengembalian Kuasa Pertambangan
 - a. Surat Permohonan
 - b. Laporan Akhir Kegiatan
 - c. Tanda Bukti Pelunasan Iuran Tetap dan / atau Iuran Eksploitasi

- d. Laporan Pelaksanaan Pengelolaan Lingkungan dan Rencana Kegiatan Pasca Tambang (untuk KP Eksploitasi).

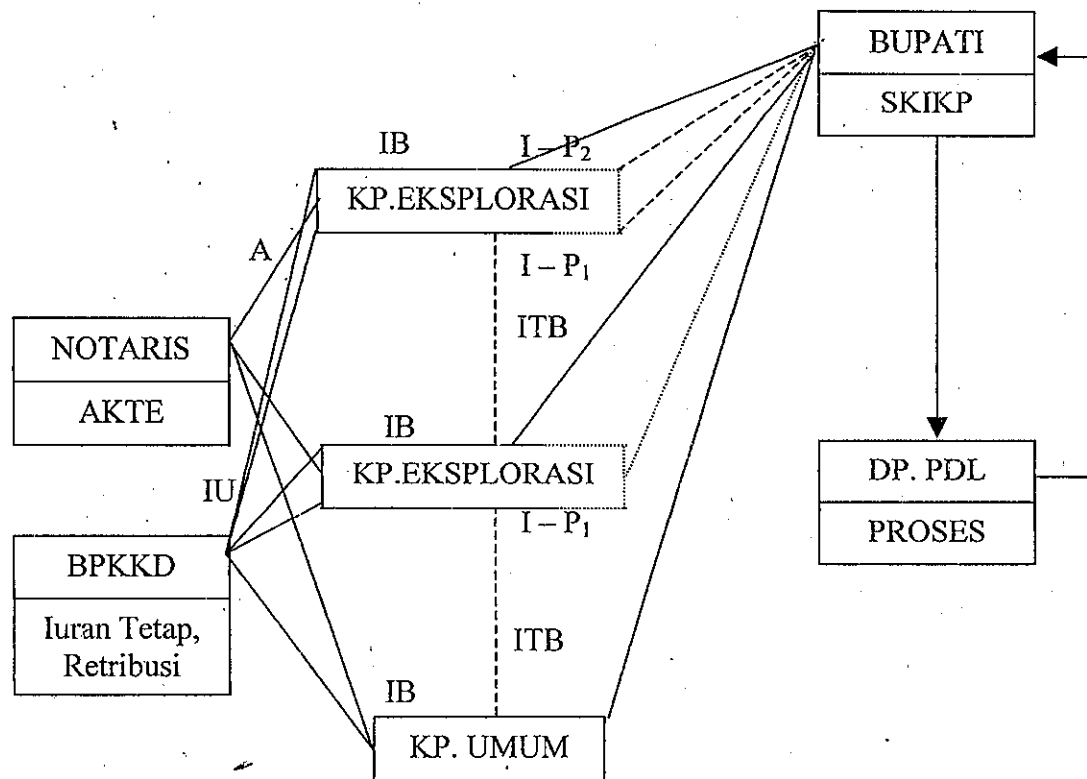
10. Pemindahan Kuasa Pertambangan

- a. Surat Permohonan
- b. Surat Pernyataan Pemegang Kuasa Pertambangan
- c. Berita Acara Serah Terima
- d. Akte Pendirian Perusahaan Baru yang salah satu dari maksud dan tujuannya menyebutkan berusaha di bidang pertambangan dan telah disahkan disahkan Departemen Kehakiman dan Hak Azasi Manusia atau instansi yang berwenang, salah satu Direktur/pengurusnya adalah Direktur/pengurus perusahaan yang lama.

11. Ralat Batas dan Luas Wilayah

- a. Surat Permohonan
- b. Peta Wilayah
- c. Alasan Perubahan Batas dan Luas Wilayah

Untuk memudahkan pemahaman, terhadap alur / prosedur permohonan izin kuasa pertambangan dapat digambarkan sebagai berikut :



Keterangan :

Garis A : Akte pendirian perusahaan

Iu : Tanda bukti iuran tetap, dari badan pengelola keuangan dan kekayaan daerah BPKKD (baru): Dispenda Kabupaten (lama)

IB : Izin baru

ITB : Izin Tahapan Baru dari Perusahaan Umum ke Perusahaan eksplorasi

IP₁ : Perpanjangan Pertama, Karena Tahapan Baru

SKIKP : Surat Keputusan Bupati tentang Izin Kuasa Pertambangan

IP₂ : Perpanjangan pertama dari izin baru

Dari gambar diatas, fokus dalam tulisan ini adalah iuran tetap dan retribusi atas pemberian izin kuasa pertambangan korelasinya terhadap

peningkatan pendapatan daerah, dan frekuensi perpanjangan / pendayagunaan perizinan aplikasinya terhadap pemberdayaan hukum melalui izin kuasa pertambangan.

Dari fokus tersebut yang melatar belakangi perlunya suatu perubahan kearah yang lebih sesuai dengan perkembangan sistem, dari sistem pertambangan pola / format lama ke sistem baru yang sesuai dengan tuntutan kemajuan teknologi. Sehingga dengan istilah yang diutarakan oleh Esmi Warassih P. "Rangkaian kegiatan dalam rangka untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan, merupakan suatu proses penegakan"... (sesuai dengan konteksnya). Oleh sebab itu, proses disini penulis artikan dengan istilah "modernisasi" misal modernisasi Desa menjadi Kelurahan, dengan dibarengi konsekuensi yang berkembang.

Demikian Hlmnya dalam pemberdayaan hukum melalui perizinan pertambangan, di Kabupaten Sanggau, konsekwensinya perlu adanya fungsi analisis struktur / lembaga daerah, regulasi perundang-undangan / Perda, serta fungsi analisis aspirasi masyarakat adat, / budaya setempat dalam proses pembuatan atau pengambilan keputusan.

d. Jangka Waktu, Pembatalan, Pencabutan Izin Kuasa Pertambangan

Bahwa pemerintah memberikan perizinan kepada pemegang izin Kuasa Pertambangan untuk melakukan kegiatan pertambangan di Daerahnya adalah dilatar belakangi prinsip saling menguntungkan kepada masing-masing pihak.

Dalam perjalanan aktivitasnya pemegang izin sewaktu-waktu akan berhadapan dengan situasi kondisi : antara lain terbatasnya waktu, kondisi politik daerah (tidak kondusif), regulasi, maka berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 1967 dengan PP Nomor 75 Tahun 2001 Pemerintah Kabupaten Sanggau dengan Perda Tahun 2004 mengatur Hlm-Hlm diatas sebagai berikut :

1. 1 (satu) izin kuasa pertambangan penyelidikan umum dengan luas wilayah tidak melebihi 25.000 (*dua puluh lima ribu*) hektar diberikan jangka waktu 1 (satu) tahun, dapat diperpanjang sebanyak 1 (satu) tahun, dapat diperpanjang sebanyak 1 (satu) kali untuk jangka waktu 1 (satu) tahun atas permintaan yang bersangkutan ;
2. 1 (satu) Izin Kuasa Pertambangan Eksplorasi dengan luas wilayah tidak melebihi 10.000 (*sepuluh ribu*) hektar, diberikan untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun, dapat diperpanjang sebanyak 2 (dua) kali, setiap kalinya untuk jangka waktu 1 (satu) tahun atas permintaan yang bersangkutan, dan harus diajukan sebelum berakhirnya jangka waktu yang telah ditetapkan ;
Dalam Hlm pemegang izin Kuasa Pertambangan Eksplorasi telah menyatakan bahwa usahanya akan dilanjutkan ke eksploitasi, maka Bupati dapat memberikan berkepanjangan jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun lagi untuk pembangunan fasilitas eksploitasi pertambangan atas permintaan yang bersangkutan.
3. 1 (satu) izin Kuasa Pertambangan eksploitasi dengan luas wilayah tidak melebihi 5.000 (lima ribu) hektar, diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, dapat diperpanjang sebanyak 2 (dua) kali, setiap kalinya untuk jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun atas permintaan yang bersangkutan.

Sedangkan berakhirnya izin kuasa pertambangan, apabila dalam jangka waktu yang ditentukan dalam Izin Kuasa Pertambangan yang bersangkutan tidak diajukan permohonan kuasa pertambangan lain atau permohonan perpanjangan, maka berakhirilah kuasa pertambangan tersebut dan segala kegiatan pertambangan harus dihentikan, disamping faktor waktu, faktor aktifitas / kegiatan dapat berakibat batal / dicabutnya

perizinan seperti tercantum dalam Peraturan Daerah, Kabupaten Sanggau Tahun 2004.

KP Eksplorasi dapat dibatalkan oleh Bupati apabila :

- a. Jika ternyata pekerjaan belum dimulai dalam jangka waktu 6 (enam) bulan setelah pemberian KP ;
- b. Atas permintaan pemilik tanah atau pihak ketiga yang merasa dirugikan.

Dengan pemberitahuan 6 (enam) bulan sebelumnya, Bupati sesuai kewenangannya dapat membatalkan KP Eksploitasi dalam Hlm-Hlm tersebut dibawah ini :

- a. Jika ternyata pekerjaan persiapan eksploitasi belum dimulai dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sesudah pemberian KP.
- b. Jika ternyata pekerjaan eksploitasi belum dimulai dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sesudah pemberian KP ;
- c. Atas permintaan pemilik lahan atau pihak ketiga, jika pekerjaannya dimulai sebelum dibayar sejumlah ganti rugi atau sebelum diberikan jaminan ;
- d. Jika ternyata pemegang KP tanpa pemberitahuan kepada Bupati sesuai kewenangannya telah meninggalkan usaha pertambangannya lebih dari 6 (enam) bulan ;
- e. Jika pemegang KP tidak menyetorkan jaminan reklamasi dan tidak melakukan kegiatan pengelolaan dan pemantauan lingkungan.

Sebelum izin KP dicabut / dibatalkan, Pemegang Izin terlebih dahulu diberi peringatan / teguran minimal 3 (tiga) kali untuk setiap kalinya dengan tenggang waktu 1 (satu) bulan, apabila ternyata setelah tiga kali teguran Pemegang KP tidak mengindahkan, maka Pemegang KP diberi kesempatan 1 (satu) bulan lagi dengan diberikan ancaman bahwa izinya akan dicabut, dan kalau juga tidak mengindahkan maka izin KP-nya dicabut / dibatalkan ;

Pembatalan KP Eksploitasi dilakukan setelah diberikan kesempatan kepada pemegang KP untuk membela kepentingannya ;

Pembelaan kepentingan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dikemukakan dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan setelah pemberitahuan Bupati sesuai kewenangannya mengenai maksud akan dibatalkannya KP Eksploitasi tersebut.

Jadi dalam menelaah suatu perizinan, bahwa perizinan termasuk bidang Hukum Administrasi Negara dimana perizinan mempunyai tata cara / prosedur dan persyaratan yang masing-masing tidak sama, dan sampai saat ini belum ada ketentuan umum yang mengatur tentang perizinan, namun prosedur perizinan yang baik hendak memenuhi tiga landasan utama dalam hukum administrasi yaitu :

- Landasan negara hukum ;
- Landasan demokrasi

Landasan instrumental yaitu daya guna (efisiensi, doelmatigheid) dan hasil guna (efektif, doeltreffendheid) ¹²⁵

Pertambangan di Kabupaten Sanggau bahwa ketentuan-ketentuan dalam perizinan disesuaikan dengan tahapan-tahapan perencanaan maupun pelaksanaan dalam suatu kebijakan seperti dalam rangka pelaksanaan kebijakan publik, para Birokrat dapat menentukan kebijakan sendiri untuk menyesuaikan dengan situasi dimana mereka berada, terutama berkaitan dengan ketersediaan sumber daya seperti informasi, dana, tenaga ahli, tenaga trampil, dan pengetahuan yang mereka miliki. ¹²⁶

Suatu implementasi perizinan kuasa pertambangan di Kabupaten Sanggau sudah pasti berbeda pada proses dan persyaratannya dengan izin kuasa pertambangan di berbagai Kabupaten di Indonesia (beda tempat dan budaya).

Ditambah dengan adanya pemberian otonomi dan diskresi dan sumber daya yang memadai merupakan dimensi yang paling strategis dalam melaksanakan suatu aktivitas, oleh karena itu hampir semua kebijaksanaan dalam berbagai tingkatan yang dibuat (governing elites) segala aktivitas yang dikehendaki agar dilakukan oleh pemegang peran, lebih banyak ditentukan oleh aktivitas maka Birokrat sendiri.

Hlm ini sesuai dengan amanat Perda Kabupaten Sanggau Nomor 11 Tahun 2000 tentang kewenangan Pemerintah Kabupaten. Sanggau sebagai pihak

¹²⁵ Philipus. M. Hadjon, dkk, 1994, Pengantar Hukum Administrasi Negara, Gajah Mada University Press Yogyakarta, Hlm. 269.

¹²⁶ Esmi Warassih ; 2005 Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis ; PT. Suryandaru Utama. Semarang Hlm. 138.

yang berwenang dan bertanggung jawab pada pertambangan di daerahnya (perizinan) sedang pemrosesan perizinan di delegasikan ke birokrat bawah (Dinas PPDL) Kabupaten untuk mengamati keterkaitan undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang lingkungan hidup dengan undang-undang nomor 11 tahun 1967. Jo. Pp Nomor 75 Tahun 2001 tentang pertambangan ada keterkaitan secara umum dan secara khusus menurut Koesnadi Hardjo Sumantri.

Pada umumnya peranan hukum lingkungan antara lain :

1. Memberi efek kepada kebijakan-kebijakan yang dirumuskan dalam mendukung konsep pembangunan berkelanjutan.
2. Sebagai sarana penataan nilai sanksi.
3. Memberi panduan kepada masyarakat tentang tindakan-tindakan yang dapat ditempuh untuk melindungi hak dan kewajibannya.
4. Memberikan definisi tentang hak dan kewajiban serta perilaku-perilaku yang merugikan masyarakat.
5. Memperkuat mandat serta otoritas kepada aparat / birokrat pemerintah untuk melaksanakan tugasnya.

Oleh karena itu, sistem hukum lingkungan belum berperan karena belum berdayanya pada struktur, substansi dan kultur di suatu tempat dimana faktor ini berada.

Hukum lingkungan secara umum (general environmental law) adalah undang-undang nomor 23 tahun 1997 sebagai acuan harmonisasi terhadap:

1. Hak untuk lingkungan hidup yang sehat dan baik.
2. Hak atas informasi

3. Hak untuk berperan serta dalam proses pengambilan keputusan.
4. AMDAL, Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL) sebagai prasarat Perizinan Pertambangan.
5. Proses Perizinan wajib memperhatikan tata ruang, pendapat masyarakat, dan rekomendasi pejabat terkait.
6. Kewenangan mengumumkan keputusan perizinan.
7. Kewenangan pengawasan dari Menteri Lingkungan.

Selanjutnya hukum lingkungan secara khusus (sectoral environmental law) sebagai acuan adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang minyak dan gas bumi.

Oleh karena acuan-acuan diatas hubungan belum harmonis / sinkron antara general environmental law dan sectoral environmental law dan hubungan lack of political will dan lack of concept¹²⁷ ditambah pelaksanaan dan penegakan Hukum sangat lemah (*poor enforcement record*).

Akan terlihat adanya hubungan kebijakan publik dan hukum¹²⁸ belum bersinergi dalam mewujudkan tujuan, Halaman ini terimplikasi pada usaha

¹²⁷ Esmi Warassih : 2005. Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis ; Op. cit. Hlm. 129

¹²⁸ Koesnadi H : 1995 : Lack of Political will, kaitannya dengan pendayagunaan hukum lingkungan hidup yang artinya kehendak politik pemerintah yang terwujud dalam paradigma pembangunan tidak mendukung upaya perlindungan daya dukung ekosistem ; lack of concept artinya pemerintah belum mempunyai konsep yang solid tentang hukum yang mendukung konsep pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan.

BAB III

DISKRIPSI LATAR DAERAH / LOKASI

PENELITIAN

A. Setting Sosial Ekonomi dan Pertambangan di Kabupaten Sanggau

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sanggau, daerah yang salah satunya terletak di tengah-tengah dan berada pada bagian utara daerah Propinsi Kalimantan Barat yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 3 Tahun 1953 tentang pembentukan Daerah Tingkat II Kalimantan Barat.

Dilihat dari letak geografisnya, Kabupaten Sanggau terletak diantara $1^{\circ} 10'00''$ Lintang Utara $0^{\circ} 35'00''$ Lintang Selatan, serta diantara $109^{\circ} 45'00''$ dan $111^{\circ} 11'00''$ Bujur Timur Batas Wilayah Kabupaten Sanggau adalah sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Landak, sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Sintang, sebelah Utara berbatasan dengan Malaysia Timur (Serawak) dan sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Ketapang.

Berdasarkan data dari Sekretariat Daerah Kabupaten Sanggau tahun 2000, luas wilayah Kabupaten Sanggau adalah sekitar 1.831.490 Ha atau $18.314,9 \text{ Km}^2$ dengan jumlah penduduk lebih kurang 516.500 jiwa, sehingga kepadatan penduduknya rata-rata 28 jiwa per Km^2 , secara internal, penduduk di Kabupaten Sanggau tersebar di 22 wilayah Kecamatan dan 234 Desa dengan jumlah yang sangat variatif yaitu dari yang terendah lebih kurang

9.534 jiwa di Kecamatan Noyan sampai yang tertinggi lebih kurang 67.498 jiwa di Kecamatan Kapuas. Pengelompokan penduduk terutama terjadi pada kecamatan-kecamatan yang memiliki akses tinggi dengan Ibukota Kabupaten Sanggau.

Dalam menghadapi otonomi daerah, Kabupaten Sanggau telah berupaya melakukan kebijakan mengoptimalkan sumber daya yang ada, salah satu sektor andalan yang dapat dijadikan sebagai unggulan dalam membiayai pembangunan daerah adalah sektor pertambangan, yang akan dikembangkan dan ditingkatkan serta mencari terobosan baru sehingga arah pengelolaan dan pemanfaatannya dapat dilakukan secara terarah, terpadu dan berkelanjutan.

Dalam kegiatan pertambangan umumnya memerlukan lahan yang cukup luas sehingga seringkali timbul permasalahan dengan penggunaan lahan di atasnya. Mengingat bahwa kandungan deposit mineral penting pada umumnya terdapat di bawah Kawasan Lindung terutama Kawasan Konservasi misalnya, maka rencana pelaksanaan kegiatan pertambangan khususnya di wilayah tersebut harus mendapat perizinan yang sangat ketat.

Permasalahan lingkungan di sektor pertambangan merupakan issue yang penting dan intensitasnya cukup tinggi sehingga perlu diantisipasi agar tercapai pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Sebagaimana halnya permasalahan aktivitas pertambangan di Kalimantan Barat khususnya di Kabupaten Sanggau, telah menimbulkan problematika bagi kelestarian fungsi lingkungan hidup, oleh karena maraknya kegiatan pertambangan emas dalam bentuk pertambangan rakyat tanpa dilengkapi

dokumen Surat Izin Pertambangan Rakyat (SIPR), yang dalam pelaksanaannya tidak memperhatikan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan perusakan lingkungan, sehingga diperlukan upaya-upaya penegakan hukumnya.

Dengan dikeluarkannya Inpres Nomor 3 Tahun 2000 tentang Koordinasi Penanggulangan Masalah PETI yang berisikan, diantaranya menugaskan kepada Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati untuk :

- a. Membentuk Tim Terpadu Daerah untuk melakukan koordinasi dengan Tim Terpadu Terpusat dan seluruh instansi terkait di daerah masing-masing dalam melaksanakan program penanggulangan masalah PETI.
- b. Melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap kelancaran dan keamanan semua usaha pertambangan di wilayahnya dalam rangka mendorong terlaksananya pertambangan yang baik (*good mining practice*) serta menjaga dan memelihara citra pemerintahan yang baik (*good governance*).

Lebih lanjut dipertegas, agar instruksi tersebut dilaksanakan secara terpadu dengan :

- a. Menghormati hak-hak rakyat dan kepentingan masyarakat adat setempat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Mengarahkan kesadaran dan ketaatan hukum masyarakat dalam melakukan kegiatan usaha termasuk kegiatan usaha pertambangan secara benar dan legal sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku apabila diperlukan melakukan tindakan represif secara hukum.

- c. Memperhatikan aplikasi Sumber Daya Alam bagi masyarakat setempat.
- d. Memperhatikan kemitraan usaha dan kesempatan kerja bagi masyarakat setempat berdasarkan prinsip saling menguntungkan.
- e. Memperhatikan sarana dan prasarana kesejahteraan dan keharmonisan kehidupan antara masyarakat perusahaan dan masyarakat setempat.
- f. Menciptakan kemungkinan kemitraan antara koperasi atau usaha kecil dengan perusahaan menengah dan perusahaan besar di luar kegiatan pokok pertambangan.
- g. Mengupayakan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) dan pemberlakuan hukum (*law in order*) guna terjaminnya kepastian usaha pertambangan.

Menyimak Inpres Nomor 3 Tahun 2000 tersebut, dapat dikaji bahwa dalam upaya penanggulangan masalah PETI menjadi titik perhatian adalah mengembangkan ketaatan hukum masyarakat sebagai pemegang peran dalam kebijakan pengelolaan lingkungan hidup di bidang pertambangan. Perilaku masyarakat dengan demikian sangat menentukan dalam proses penegakan hukumnya.

Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2000 tentang Koordinasi Penanggulangan Masalah PETI, kemudian ditindaklanjuti oleh Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1091/K/70/MPE/2000 tentang Pembentukan Tim Penanggulangan Masalah Pertambangan Tanpa Izin yang kemudian lebih lanjut ditindaklanjuti dengan Keputusan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 292 Tahun 2002 tentang Pembentukan Tim Pelaksana

Penanggulangan PETI Propinsi Kalimantan Barat, merupakan pengejawantahan dari keinginan Pemerintah untuk menanggulangi hingga tuntas permasalahan PETI di seluruh Indonesia.

Persoalannya cukup jelas, PETI dianggap sebagai salah satu faktor penyebab kemunduran pertumbuhan sektor pertambangan, dan menimbulkan dampak negatif ditinjau dari berbagai aspek, namun demikian, sesuai komitmen Departemen Pertambangan dan Energi (sekarang Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral) bahwa dalam penanganan masalah PETI diperlukan sikap manusiawi, arif, adil, dan dengan mengetengahkan pendekatan sosial kemasyarakatan, maka penuntasan permasalahan tersebut memerlukan kehati-hatian agar mampu memenuhi rasa keadilan semua pihak yang terlibat. Hal ini disebabkan keberadaan PETI bukan semata-mata perbuatan melanggar norma-norma umum yang berlaku di masyarakat beserta dampak negatif yang ditimbulkannya, tetapi banyak bernuansa masalah sosial yang sangat rumit, kompleks dan peka.

Bertolak dari pemikiran tersebut di atas, maka Tim Penanggulangan PETI senantiasa menyusun langkah-langkah strategis yang dituangkan dalam program guna melaksanakan berbagai kegiatan atau tindakan aksi terhadap seluruh aspek yang terkait dalam kehidupan dunia PETI.

Kegiatan atau tindakan aksi tersebut dapat mencakup sosialisasi dan penyuluhan, pendataan, pengkajian dan penertiban di lokasi yang diindikasikan sebagai titik sentral aktivitas PETI, disamping harus melakukan

koordinasi dengan instansi pemerintah yang terlibat serta Aparat Penegak Hukum.

Dengan penambangan secara ilegal di Kabupaten Sanggau sangat berdampak negatif terhadap kelestarian lingkungan hidup, terutama pada tingkat kesehatan masyarakat penambang sendiri, dan makhluk hidup di sekitarnya, serta rusaknya fungsi tanah bekas tambang yang ditinggalkan ditambah keterbatasan aparat dan dana serta area pertambangan yang luas dan sulit dijangkau.

Lingkungan yang terkondisi demikian menyebabkan ketidakberdayaan masyarakat meningkatkan pendapatan / kesejahteraan hal ini mencerminkan penyebab terjadinya kemiskinan.¹²⁹

Disamping terjadinya kemiskinan, akan terjadi pula suatu ketimpangan dalam memberi makna, khususnya tentang nilai-nilai ketaatan dan ketidaktaatan penerimaan atau tidak menerima secara spesifik sehingga menyangkut masalah Kultur Hukum dan perlunya dialokasikan pengamatan terhadap sikap warga-warga masyarakat, penilaian dan anggapannya terhadap hukum yang formal berlaku bagi masyarakat yang bersangkutan.

Jadi tidak hanya susunan formal dari hukum yang dilihat, akan tetapi juga bagaimana rakyat melakukan hukum formal yang berlaku bagi mereka, pada akhirnya budaya hukum juga sebagai pencerminan sikap masyarakat

¹²⁹ Menganalisis penyebab kemiskinan sebagai suatu kompleksitas serta hubungan sebab akibat yang saling berkaitan dari ketidakberdayaan (*powerlessness*), kerapuhan, kelemahan fisik (*physical weaknes*), kemiskinan (*poverty*) dan keterasingan (*isolation*) demikian konsep Chambers sebagaimana dikutip kembali dalam Onny. S. Priyono dan A.M.W. Pranarka ; *Pemberdayaan Konsep, kebijakan dan Implementasi*, Jakarta ; CSIS, 1996, hlm. 64

terhadap hukum dan sistem hukumnya seperti kepercayaan, nilai, ide, dan harapan-harapan yang dapat dimaknakan sebagai situasi pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu dapat ditaati, dilanggar, dan disimpangi.

Dengan demikian kondisi Budaya Hukum harus dibangun dalam masyarakat yang bersangkutan tanpa harus mengorbankan aspek ekonominya.

Perlu dipahami penambangan secara ilegal di Kabupaten Sanggau sudah berjalan secara turun temurun, hal ini menceminkan dari ketidakberdayaan masyarakat dalam meningkatkan pendapatan daerah, nilai-nilai ini masih diyakini sehingga pemberdayaan hukum belum optimal / efisien.

B. Kebijakan Pengelolaan Pertambangan di Kabupaten Sanggau

Untuk melaksanakan dan mewujudkan otonomi tersebut, Pemerintah Kabupaten Sanggau telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 tentang Kewenangan Kabupaten Sanggau sebagai Daerah Otonom yang menjadi dasar dan acuan dalam penyelenggaraan pemerintah di Kabupaten Sanggau.

Melihat potensi bahan galian tambang yang ada di Kabupaten Sanggau memiliki nilai komoditi, maka untuk pelaksanaan perusahaan bahan galian tersebut, sebagaimana digariskan Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang

Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang dibentuk dilandasi oleh ketentuan Pasal 23 UU Nomor 22 Tahun 1999, telah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Kabupaten / Kota untuk memberikan izin / kuasa pertambangannya.

Rincinya ketentuan dari PP Nomor 75 Tahun 2001 tersebut dapat dilihat di dalam Pasal 1 yang telah mengatur :

- (1). Setiap usaha pertambangan bahan galian yang termasuk dalam golongan bahan galian strategis dan golongan bahan galian vital, baru dapat dilaksanakan apabila terlebih dahulu mendapatkan Kuasa Pertambangan.
- (2). Kuasa Pertambangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diberikan oleh :
 - a. Bupati / Walikota apabila wilayah kuasa pertambangannya terletak dalam wilayah kabupaten / kota dan/atau di wilayah laut sampai 4 (empat) mil laut;
 - b. Gubernur apabila wilayah kuasa pertambangannya terletak dalam beberapa wilayah kabupaten / kota dan tidak dilakukan kerja sama antar kabupaten / kota maupun antara kabupaten / kota dengan propinsi, dan/atau di wilayah laut yang terletak antara 4 (empat) sampai dengan 12 (dua belas) mil laut;
 - c. Menteri apabila wilayah kuasa pertambangannya terletak dalam beberapa wilayah propinsi dan tidak dilakukan kerja sama antara propinsi, dan/atau di wilayah laut yang terletak di luar 12 (dua belas) mil laut.

Memperhatikan ketentuan dalam Pasal PP Nomor 75 Tahun 2001 tersebut maka Pemerintah Kabupaten/kota telah mendapatkan kewenangan untuk membuat kebijakan dalam pengusahaan di bidang pertambangan. Untuk melaksanakan kewenangan tersebut maka sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sanggau Nomor 3 Tahun 2001, tentang Pembentukan Dinas Daerah Kabupaten Sanggau, telah ditetapkan Keputusan Bupati Sanggau Nomor 64 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan Kabupaten Sanggau guna melaksanakan arah kebijakan kewenangan di bidang pertambangan dan lingkungan hidup.

Dalam kaitannya dengan kewenangan pengelolaan bahan galian pertambangan di Kabupaten Sanggau, khususnya menyangkut perizinan, maka kondisi di lapangan menunjukkan perizinan di bidang pertambangan yang meliputi :

- 1). Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD) ; SIPD yang dikeluarkan Bupati Sanggau adalah Surat Izin Kuasa Pertambangan Daerah yang berisikan wewenang untuk melakukan kegiatan semua atau sebagian tahapan Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C dan sampai Nopember 2001 berlaku masih mengacu kepada PP Nomor 37 Tahun 1986 tentang Penyerahan sebagian urusan Pemerintah di bidang pertambangan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Perda Propinsi Kalimantan Barat Nomor Tahun 1993 tentang usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan "C", dimana wewenang dan

tanggung jawab peraturan pengusahaannya dilakukan oleh Gubernur, dan Gubernur kemudian dapat menyerahkan pemberian SIPD kepada Bupati / Walikota. Dengan demikian implementasi pengelolaan pertambangan daerah dalam rangka otonomi daerah di Kabupaten Sanggau belum terakomodir dengan adanya regulasi perundang-undangan.

- 2). Surat Izin Pertambangan Rakyat (SIPR); Pertambangan Rakyat menurut UU Nomor 11 / 1967 adalah suatu usaha pertambangan bahan-bahan galian dari semua golongan A, B, dan C yang dilakukan rakyat setempat secara kecil-kecilan dan secara gotong royong dengan alat-alat sederhana untuk pencaharian sendiri. SIPR adalah kuasa pertambangan /izin pertambangan rakyat berisikan hak untuk melakukan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat. SIPR khususnya bahan galian emas di Kabupaten Sanggau tercatat datanya sampai Nopember 2001 terdapat 3 (tiga) kecamatan sejumlah 19 SIPR. SIPR tersebut dikeluarkan berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 1967, pengaturan pertambangan rakyat kewenangannya ada di Pemerintah Daerah Tingkat I dan sesuai dengan Perda Propinsi Kalimantan Barat Nomor 8 Tahun 1987, bahwa izin pertambangan rakyat dikeluarkan oleh Bupati/Walikota setempat atas nama Gubernur. Kemudian sampai saat ini SIPR yang dinyatakan masih berlaku terdapat hanya 8 (delapan) buah SIPR, kondisi tersebut di atas juga menunjukkan belum adanya kebijakan dalam formulasi perundang-undangan (Perda) dari Pemerintah Kabupaten Sanggau yang mengatur tentang pertambangan rakyat.

3). Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR); WPR yang ada di Kabupaten Sanggau sampai dengan Nopember 2001 terdapat 53 lokasi yang meliputi 11 kecamatan dengan total luas 3.679 Ha dan yang telah diukur batas WPR-nya sebanyak 24 lokasi dan yang belum diukur tata batasnya sebanyak 29 lokasi. Seluruh WPR tersebut ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi dan Surat Keputusan Dirjen Pertambangan Umum. Realita tersebut di atas juga menunjukkan belum terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertambangan. Namun, pada tanggal 4 Desember 2002 telah dikeluarkan Keputusan Bupati Sanggau Nomor 299 Tahun 2002 tentang Penetapan Wilayah Pertambangan Rakyat untuk Bahan Galian Emas di Kecamatan Nanga Mahap, Tayan Hulu, Sekadau Hilir dan Mukok serta pengelolaan SIPR di Kabupaten Sanggau. Di dalam keputusan tersebut diantaranya menggariskan bahwa dalam pengelolaan Wilayah Pertambangan Rakyat Kepala Daerah menugaskan kepada Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan untuk memproses terhadap permohonan izin Pertambangan Rakyat dan pengawasan terhadap usaha pertambangan rakyat bahan galian emas dan hanya diberikan untuk suatu wilayah tertentu kepada masyarakat setempat untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Berdasarkan hasil wawancara dengan Ir. Redi S (Staf Subdin Pertambangan, Bidang Perizinan) bahwa walaupun sudah diterbitkannya Keputusan Bupati Sanggau tersebut, namun pada tataran aplikasinya masih menemukan kendala dalam upaya penerbitan SIPR oleh karena belum

adanya petunjuk pelaksanaan yang jelas mekanisme perizinan pertambangan rakyat tersebut. Oleh karenanya diperlukan perangkat peraturan yang mengakomodir segala kegiatan pertambangan umum dimaksud, sesuai dengan jiwa otonomi daerah.

- 4). Kuasa Pertambangan (KP) dan Aplikasi / Kontrak Karya (KK) ; Kuasa Pertambangan yang ada di Kabupaten Sanggau sampai Nopember 2001 adalah KP untuk bahan galian bauksit atas nama PT. Aneka Tambang Tbk, dengan wilayah kerjanya di Kecamatan Tayan Hilir. Sementara Kontrak Karya yang ada adalah PT. Kapuas Aluvial Jaya yang kegiatannya mempunyai tahapan kegiatan konstruksi pada daerah seluas 8.383,87 Ha untuk bahan galian emas sekunder, yaitu sepanjang sungai Kapuas. Namun saat ini perusahaan tersebut sudah tidak aktif lagi melakukan kegiatan lapangan. Demikian kondisi yang ada di Kabupaten Sanggau berkenaan perizinan yang terdapat dalam pengelolaan bahan galian. Walaupun tidak dapat dipungkiri realita di lapangan menunjukkan bahwa maraknya kegiatan pertambangan tanpa izin (PETI) telah menjadi problematika tersendiri di Kabupaten Sanggau. Dimana aktivitas PETI tersebut telah menimbulkan berbagai dampak bagi kelestarian fungsi lingkungan hidup, sehingga perlu mendapatkan perhatian dalam kebijakan penanganannya , baik dari aspek pengelolaan lingkungan sosialnya maupun aspek penegakan hukumnya.

Di dalam menggali dan memanfaatkan segenap potensi bahan galian yang ada, arah kebijakan yang akan dicapai adalah mewujudkan kawasan

pertambangan yang tertib dan berwawasan lingkungan melalui berbagai kebijakan, program dan kegiatan yang di laksanakan oleh Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan Kabupaten Sanggau dengan betumpu pada pemanfaatan sumber daya daerah secara efektif, efisien dan berkesinambungan (hasil wawancara dengan Ir. Rodi Sanen, Kasubdin Pertambangan, Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan).

Adapun arah kebijakan di dalam melaksanakan kewenangan pengelolaan dan pengusahaan bahan galian di bidang pertambangan tersebut, maka Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan Kabupaten Sanggau tersebut mempunyai fungsi sebagai berikut :

- 1). Perumusan kebijakan teknis dan penyusunan program di bidang pertambangan dan pengendalian dampak lingkungan.
- 2). Pelaksanaan promosi dan pelayanan umum di bidang pertambangan di dalam maupun di luar negeri.
- 3). Pelaksanaan inventarisasi potensi dan promosi di bidang pertambangan.
- 4). Pelaksanaan koordinasi dan kerjasama dengan instansi dan pihak terkait di bidang pertambangan dan pengendalian dampak lingkungan.
- 5). Pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan tugas di bidang pertambangan dan pengendalian dampak lingkungan.
- 6). Pembinaan dan pelatihan di bidang pertambangan
- 7). Pelaksanaan pembinaan terhadap unit pelaksana teknis dinas dan cabang dinas daerah.

- 8). Pelaksanaan tugas lain yang diberikan kepada daerah sesuai dengan kewenangan dan tanggungjawab.

Berpijak pada peran dan fungsi Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan Kabupaten Sanggau tersebut, maka dalam upaya pengelolaan pertambangan dalam kerangka otonomi daerah, sebagai langkah kebijakan yang ingin dicapai dalam melihat permasalahan-permasalahan yang muncul, khususnya berkaitan dengan pemberian izin / kuasa pertambangan, meliputi :

- 1). Menyiapkan peraturan perundang-undangan dan / atau ketentuan yang berkenaan dengan kewenangan pengelolaan pertambangan.
- 2). Optimalisasi penggalan sumber-sumber PAD dari sektor pertambangan.
- 3). Melaksanakan penyuluhan dan pelatihan.
- 4). Memanfaatkan kawasan pertambangan yang telah dieksploitasi.
- 5). Pengawasan usaha/kegiatan yang wajib Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL), atau Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL)
- 6). Pengaturan aktivitas usaha pertambangan
- 7). Meningkatkan sumber daya manusia (SDM) dari aparatur Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan.

C. Penyusunan Perencanaan Pemberian Izin Pertambangan di Kabupaten Sanggau

Hasil penelitian penulis di lapangan, bahwa perencanaan perizinan pertambangan di Kabupaten Sanggau di arahkan pada penyusunan berdasarkan potensi nyata yang ada di masing-masing lokasi / wilayah pertambangan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah, sehingga Pemerintah Daerah diharapkan dapat menyusun perencanaan pengeluaran perizinan dengan jangka waktu menengah sebagai acuan penyusunan pengeluaran izin dan retribusi perizinan pertambangan tahunan.

Dalam upaya meningkatkan pendapatan Daerah dari sektor pertambangan di Kabupaten Sanggau pemerintah melakukan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Memproyeksikan Produk Domestik regional Bruto berdasarkan harga konstan maupun harga yang berlaku pada kurun waktu 5 tahunan untuk mendapatkan besarnya tingkat inflasi daerah dan kemampuan masyarakat;
- b. Memproyeksikan data realisasi lokasi pertambangan, untuk mendapatkan kemampuan Pemerintah Daerah cq Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan dalam merealisasikan target Perizinan Pertambangan.
- c. Menghitung potensi penerimaan Retribusi Perizinan kepada Pemerintah Daerah sesuai dengan kondisi nyata kurun waktu 5 tahunan
- d. Menyusun rencana tindakan untuk menggali rencana terpendam

Dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Kabupaten Sanggau Tahun 2004 tentang Pengelolaan Pertambangan Umum, maka pemerintah melakukan

suatu reformasi untuk meningkatkan pendapatan daerah dari sektor pertambangan yang meliputi :

Langkah-langkah sebagai berikut :

1. Analisis Produk Domestik Regional Bruto
2. Analisis data historis Retribusi Perizinan pertambangan
3. Analisis rencana tindakan menggali potensi terpendam
4. Analisis rencana penerimaan retribusi perizinan pertambangan

Pembahasan dari langkah-langkah pemerintah daerah tersebut adalah sebagai berikut :

1. Analisis Produk Domestik Regional Bruto

Analisis ini bertujuan untuk menghitung berapa besar tingkat inflasi suatu daerah dan kemampuan masyarakat daerah dalam membayar pajak dan retribusi daerah, analisis ini didasarkan kepada historis penduduk Domestik Regional Bruto harga konstan maupun harga yang berlaku pada kurun waktu 5 tahun terakhir. Hasil analisis ini digunakan sebagai variabel dalam proyeksi data realisasi atau historis maupun potensi penetapan tarif baik dalam prosentase maupun dalam rupiah serta penetapan besarnya perubahan tarif baru.

2. Analisis data historis Retribusi Perizinan Pertambangan. Analisis ini sebagai suatu study untuk mengetahui seberapa jauh Pemerintah Daerah dapat merealisasikan target yang telah ditetapkan dalam kondisi yang ada, setelah dimasukkan variabel-variabel yang mempengaruhi, yaitu tingkat inflasi dan tingkat kenaikan tarif retribusi perizinan pertambangan.

3. Analisis rencana tindakan menggali potensi terpendam. Analisis ini merupakan langkah kebijakan Pemerintah Daerah yang akan dilakukan untuk meningkatkan pendapatan daerah dari sektor pemberian izin pertambangan setelah dapat diketahui berapa besar potensi yang masih terpendam, yaitu baik melalui rencana perubahan besarnya tarif retribusi perizinan maupun melalui tindakan / kebijakan lainnya.
4. Analisis rencana penerimaan retribusi Perizinan Pertambangan. Analisis ini merupakan studi akhir yang akan memberikan gambaran berapa besar penerimaan (target) dari berapa jumlah perizinan yang ditetapkan, untuk pengambilan kebijakan perizinan yang akan datang dalam kurun waktu 5 tahun, setelah memproyeksikan dari analisis-analisis sebelumnya.

Berdasarkan ruang lingkup pertambangan yang ada, maka diperlukan input / data untuk mendukung analisis-analisis tersebut antara lain :

- a. Data historis produk domestik regional bruto harga konstan maupun harga yang berlaku pada kurun waktu 5 tahun.
- b. Data realisasi perizinan dan retribusi perizinan pertambangan 5 tahun terakhir.
- c. Data pemegang Perizinan / Kuasa pertambangan dan retribusi perizinan yang ada.
- d. Peraturan Daerah mengenai pengelolaan pertambangan dari tarif retribusi perizinan pertambangan

D. Perhitungan Potensi Retribusi Perizinan Pertambangan

Analisis perhitungan potensi mutlak diperlukan dalam analisis menetapkan target rasional di Kabupaten Sanggau, menurut Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah Kabupaten Sanggau Abdurachman, SH dengan potensi yang ada setelah diproyeksikan dengan perkiraan pendapatan yang akan datang maka akan diperoleh besarnya potensi yang terpendam, sehingga akan dapat diperkirakan rencana kebijakan apa yang akan dilakukan untuk menggali potensi terpendam tersebut, yaitu untuk menentukan berapa besarnya rencana pemberian perizinan dan retribusi perizinan pada masa yang akan datang.

Pada sisi yang lain analisis potensi ini diperlukan jika dalam memberikan perizinan dan retribusi perizinan ini dilakukan dengan kontek kepada pihak ketiga, terlebih dahulu sudah dapat diketahui berapa besarnya harga kontrak, berdasarkan besarnya potensi yang ada terkecuali besarnya potensi belum diketahui, maka penetapan harga kontrak berdasarkan kontrak-kontrak tahun sebelumnya, ditambah dengan kesepakatan-kesepakatan lainnya, sehingga pihak Pemerintah Daerah sering dirugikan dibandingkan dengan potensi yang ada.

Untuk menganalisis potensi pendapatan daerah dari sektor perizinan dan retribusi perizinan pertambangan Badan Pengelola Keuangan dan Kekayaan Daerah Kabupaten Sanggau mengambil langkah-langkah dengan cara-cara sebagai berikut :

- a. Analisis sumber pendapatan daerah yang dilakukan pada sektor pengelolaan pertambangan, khususnya pertambangan golongan Galian B dan C.
- b. Analisis tersebut dilakukan atas dasar teknis pengumpulan dan penyajian data yaitu :
 - 1). Berdasarkan sumber data sekunder (Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan Sub Perizinan dan Badan Pengelola Keuangan dan Kekayaan Daerah);
 - 2). Berdasarkan sumber data primer (hasil pengamatan di lapangan)

E. Strategi Penetapan Perubahan Tarif Retribusi Perizinan Kuasa Pertambangan, Retribusi Perizinan Surat Izin Pertambangan Daerah dan Retribusi Perizinan Surat Izin Pertambangan Rakyat.

Bahwa tarif-tarif retribusi daerah pada sektor pertambangan pada umumnya banyak sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan pertumbuhan harga-harga yang sudah berkembang.

Jika diperlukan perubahan atau kenaikan harga, maka penetapan besarnya tarif biasanya dengan sistem kurun waktu tertentu, belum berdasarkan atas analisis yang rasional dan realistis. Berkaitan dengan memberdayakan Perizinan dalam pengelolaan pertambangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sanggau menentukan kebaikan tarif Retribusi Perizinan berdasarkan tingkat inflasi dan mengukur tingkat kemampuan masyarakat sebagaimana rincian sebagai berikut :

1). Besarnya Retribusi Perizinan Kuasa Pertambangan ditetapkan sebagai berikut :

- a. Pemegang KP Penyelidikan Umum atau perpanjangannya wajib membayar Retribusi Perizinan kepada Pemerintah Daerah sebesar Rp. 200 (dua ratus rupiah) tiap hektar untuk setiap kali permohonan KP dan perpanjangan KP-nya diperoleh;
- b. Pemegang KP Eksplorasi wajib membayar Retribusi Perizinan kepada Pemerintah Daerah sebesar Rp. 500 (lima ratus rupiah) tiap hektar untuk setiap kali permohonan KP;
- c. Pemegang KP Eksplorasi Perpanjangan Pertama dan Kedua wajib membayar Retribusi Perizinan kepada Pemerintah Daerah sebesar Rp. 1.000 (seribu rupiah) tiap hektar untuk setiap kali perpanjangannya diperoleh;
- d. Pemegang KP Eksploitasi wajib membayar Retribusi Perizinan kepada Pemerintah Daerah sebesar :
 - i. Rp. 5.000 (lima ribu rupiah) tiap hektar untuk jenis endapan primer, alluvial, dan elluvial;
 - ii. Rp. 3.500 (tiga ribu lima ratus rupiah) tiap hektar untuk tiap jenis endapan lateritik dan endapan permukaan yang tersebar secara luas.

2). Perhitungan Retribusi Perizinan Surat Izin Pertambangan Rakyat (SIPR) bahan galian golongan B (vital) ditetapkan sebagai berikut :

a. Pemegang Izin dengan luas 0,1 – 2,0 Ha wajib membayar Retribusi

Perizinan sebesar :

1. Dengan cara manual sebesar Rp. 100.000,- (seratus ribu rupiah)
2. Dengan cara mekanis dengan daya peralatan yang digunakan;
 - i. 5-15 HP sebesar Rp. 150.000,- (seratus lima puluh ribu rupiah)
 - ii. 16 – 25 HP (maksimal) sebesar Rp. 200.000,- (dua ratus ribu rupiah).

- b. Pemegang Izin dengan luas $> 2,0 - 4,0$ Ha wajib membayar Retribusi Perizinan sebesar :
1. Dengan cara manual sebesar Rp. 150.000,- (seratus lima puluh ribu rupiah)
 2. Dengan cara mekanis dengan daya peralatan yang digunakan :
 - i. 5 – 15 HP sebesar Rp. 200.000,- (dua ratus ribu rupiah)
 - ii. 16 – 25 HP (maksimal) sebesar Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah)
- c. Pemegang Izin dengan luas $> 4,0 - 5,0$ wajib membayar Retribusi Perizinan sebesar :
1. Dengan cara manual sebesar Rp. 200.000,- (dua ratus ribu rupiah)
 2. Dengan cara mekanis dengan daya peralatan yang digunakan :
 - i. 5 – 15 HP sebesar Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah)
 - ii. 16 – 25 HP (maksimal) sebesar Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah)
- d. Pemegang Izin dengan luas $> 5,0 - 25$ Ha wajib membayar Retribusi Perizinan sebesar :
1. Dengan cara manual sebesar Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah)
 2. Dengan cara mekanis dengan daya peralatan yang digunakan :
 - i. 5 – 15 HP sebesar Rp. 300.000,- (tiga ratus ribu rupiah)

- ii. 16 – 25 HP (maksimal) sebesar Rp. 350.000,- (tiga ratus lima puluh ribu rupiah)

3). Perhitungan Retribusi Perizinan Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD)

bahan galian golongan C ditetapkan sebagai berikut :

- a. Pemegang Izin dengan luas 0,1 – 2,0 Ha wajib membayar Retribusi Perizinan sebesar :

- 1. Dengan cara manual sebesar Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah)
- 2. Dengan cara mekanis dengan daya peralatan yang digunakan;
 - i. 5-15 HP sebesar Rp. 150.000,- (seratus lima puluh ribu rupiah)
 - ii. 16 – 25 HP (maksimal) sebesar Rp. 200.000,- (dua ratus ribu rupiah).
 - iii. > 25 HP sebesar Rp. 300.000,- (tiga ratus ribu rupiah)
- 3. Dengan cara peledakan sebesar Rp. 500.000,- (lima ratus ribu rupiah)

- b. Pemegang Izin dengan luas > 2,0 – 4,0 Ha wajib membayar Retribusi Perizinan sebesar :

- 1. Dengan cara manual sebesar Rp. 75.000,- (tujuh puluh lima ribu rupiah)
- 2. Dengan cara mekanis dengan daya peralatan yang digunakan;
 - i. 5-15 HP sebesar Rp. 150.000,- (seratus lima puluh ribu rupiah)
 - ii. 16 – 25 HP (maksimal) sebesar Rp. 200.000,- (dua ratus ribu rupiah).
 - iii. > 25 HP sebesar Rp. 300.000,- (tiga ratus ribu rupiah)

3. Dengan cara peledakan sebesar Rp. 750.000,- (tujuh ratus lima puluh ribu rupiah)
- c. Pemegang Izin dengan luas > 4,0 – 5,0 wajib membayar Retribusi Perizinan sebesar :
 1. Dengan cara manual sebesar Rp. 100.000,- (seratus ribu rupiah)
 2. Dengan cara mekanis dengan daya peralatan yang digunakan;
 - i. 5-15 HP sebesar Rp. 300.000,- (tiga ratus ribu rupiah)
 - ii. 16 – 25 HP (maksimal) sebesar Rp. 350.000,- (tiga ratus lima puluh ribu rupiah).
 - iii. > 25 HP sebesar Rp. 400.000,- (empat ratus ribu rupiah)
 3. Dengan cara peledakan sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah).
- d. Pemegang Izin dengan luas > 5,0 – 25 Ha wajib membayar Retribusi Perizinan sebesar :
 1. Dengan cara manual sebesar Rp. 305.000,- (tiga ratus lima ribu rupiah)
 2. Dengan cara mekanis dengan daya peralatan yang digunakan;
 - i. 5-15 HP sebesar Rp. 305.000,- (tiga ratus lima ribu rupiah)
 - ii. 16 – 25 HP (maksimal) sebesar Rp. 400.000,- (empat ratus ribu rupiah).
 - iii. > 25 HP sebesar Rp. 450.000,- (empat ratus lima puluh ribu rupiah)
 3. Dengan cara peledakan sebesar Rp. 1.500.000,- (satu juta lima ratus ribu rupiah)

BAB IV

PEMBERDAYAAN HUKUM MELALUI PERIZINAN KUASA PERTAMBANGAN

A. Pandangan / Sikap Pemegang Izin Usaha Pertambangan

Sejak awal bergulirnya sistem pemerintahan Orde Baru ke Sistem Pemerintahan yang Demokratis, di dukung dengan kemajuan teknologi modern, dengan alih teknologinya yang justru pemanfaatannya berdampak negatif bagi eksistensi nilai-nilai Budaya Bangsa / masyarakat setempat / Daerah yang selama ini menjadi panutan dalam hidup bernegara / bermasyarakat, sudah satu Hasta Warsa (sewindu) kehilangan makna / nilai yang hakiki.

Tidak menutup kemungkinan berpengaruh juga terhadap perilaku pelaku ekonomi, Birokrat, tatanan keluarga, yang memaknai nilai Budaya Timur akan terbelokkan ke arah peradaban Budaya Barat.

Arah kiblat ini akan terwujud, kalau para individunya sudah tidak mau memahami dan mengaplikasikan nilai-nilai Agama, Budaya, dan Hukum dalam hidup dan berkehidupan di masyarakat.

Sekarang dan dua dasa warsa ke depan pertambahan penduduk tidak bisa dielakkan dan harus dihadapi (berlaku Deret Ukur) yang hanya dibarengi dengan pertumbuhan ekonomi (Deret Hitung) dalam arti tanpa diikuti percepatan pertumbuhan Industri Barang dan jasa dan Pemerataan Kesempatan Kerja, serta kembali ke rambu-rambu / nilai Budaya diatas akan

tidak berarti banyak, suatu tindakan pemberdayaan segala aspek-aspek kehidupan lebih lagi Pemberdayaan Hukum.

Dari sisi Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawab selaku institusi tertinggi di daerah memberikan Perizinan, adalah kewajiban khususnya perizinan dalam usaha pertambangan, apabila tidak dikendalikan dengan pranata tersebut dampaknya akan berpengaruh lebih buruk dari kondisi sekarang, seperti pada pelestarian lingkungan hidup, kepastian hukum, perekonomian daerah khususnya, pembangunan fisik daerah dan pendapatan daerah dan lain-lain. Disamping perizinan diatas, berdasarkan UUD 1945, pasal 33 ayat 1, 2, 3, dan 4 pemerintah telah memfasilitasi berbagai sarana untuk perkembangan pembangunan daerah sampai pada pembangunan tingkat desa (desa sekitar aktivitas pertambangan), bertujuan agar pemegang kuasa pertambangan bersinergi dengan masyarakat untuk turut serta meningkatkan kebutuhan hidupnya sehingga Pemerintah Daerah memperoleh kontribusi jasa sebagai umpan balik atas perizinan yang diberikan kepada yang bersangkutan.¹³⁰

Senada dengan Pemberian Izin diatas W. Dwiyanto, SE (Kasudid Pajak) atas nama Kepala BPKKD Kabupaten Sanggau mengatakan pada tahun Pajak 2004 para pemegang izin Kuasa Pertambangan (Perorangan / kelompok) yang melunasi pajak reklame hanya 8 orang (Pemilik Jenis Usaha

¹³⁰ Hasil wawancara dengan Ir. Redi L : Kasi Pengelolaan dan Perizinan, Agustus 2004.

Pendulangan Emas) sejumlah Rp. 850.706,00 jauh merosot dari tahun-tahun sesudahnya.¹³¹

Pajak ini dikenakan sebagaimana pajak Bill Bord, karena memasang pancang papan nama, batas-batas area pertambangan sesuai izinnya.

Kemudian bagaimana implementasi perizinan di lokasi wilayah pertambangan di lokasi wilayah pertambangan dikatakan oleh Ali Asmin Harahap¹³² bahwa sulit rasanya untuk dapat mengoptimalkan pengawasan terhadap aktivitas pertambangan di Kabupaten Sanggau, karena sulitnya medan, luasnya area, dan sarana transportasi yang tidak memadai di sebabkan kondisi alam, di samping bekas galian tambang yang tidak di kembalikan, sehingga untuk pembinaan penambang / penyampaian informasi sulit di terima masyarakat, jadi hanya yang dapat dilalui saja yang memperoleh pembinaan.

Dari tanggapan terhadap eksistensi perizinan usaha pertambangan di atas kalau di korelasikan dengan pemegang izin Kuasa Pertambangan Abdulah Soda¹³³ bahwa kami selaku pemegang izin Kuasa Pertambangan Nomor 1 Tahun 2003 berlokasi di Kecamatan Tayan Hilir dengan Luas Wilayah sayaw 10.000 hektar dalam bentuk izin Kuasa Pertambangan Eksplorasi, bahan galian B (emas) masa berlaku 31 Maret 2004 ada ditemukan endapan bahan emas, namun peletakannya tidak merata, dan atas dasar analisis ekonomi kami, akan tidak efisien dan rugi apabila PT. Kami mengerjakan / mengusahakan sendiri, oleh karena itu sebagian area, kami serahkan kepada

¹³¹ Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pendapatan. Ub. Kasubdid Pajak, W. Dwiyanto, SE, Agustus 2004.

¹³² Wawancara dengan ; Ali Asmin Harpahap Kasubid Pengawasan dan Reklamasi, Agustus 2004.

¹³³ Wawancara dengan ; A. Soda, Wakil Presiden Direktur PT. Rosadi Raya Utama, Jl. Tanjung Pura Pontianak.

masyarakat setempat untuk mengusahakan dengan cara mendulang karena masyarakat tidak cukup dalam akumulasi modal dan peralatan maka ada pihak ketiga yang mendanai (cukong).¹³⁴

Sehingga masyarakat pendulang tidak tarik iuran tetap¹³⁵ tetapi Pemerintah langsung menagih kepada Pemilik Kelompok (Bosnya).

Berdasarkan informasi para pendulang bisa kadang-kadang 30 gram setiap hari berarti iuran tetap yang masuk sebagai pendapatan daerah sama dengan $30 \text{ gram} \times \text{Rp. } 500,00 = \text{Rp. } 15.000,00$ setiap hari, sedangkan kalau diuangkan rata-rata / per gram $\text{Rp. } 60.000,00 = 30 \text{ gram} \times \text{Rp. } 60.000,00 = \text{Rp. } 1.800.000,00$ per hari sehingga Cukong memperoleh penghasilan Rp. 1.800.000,00 per hari di kurangi upah tenaga kerja / pendulang yang besarnya berdasarkan kesepakatan antara cukong dengan Pendulang.

PT. Rosadi Raya Utama menyikapi terhadap perizinan kuasa pertambangan tahapan penyelidikan umum (yang merupakan tahapan pertama) sebelum tahapan berikutnya yaitu Eksplorasi, eksploitasi dan seterusnya.

1. Setelah memperoleh perizinan, banyak kewajiban yang harus dipenuhi / dipahami, yaitu wajib memenuhi / mentaati berbagai Peraturan Perundangan yang terkait dengan pemberian izin Kuasa Pertambangan yang jumlahnya sekitar 22 buah peraturan perundangan bagi pemegang izin yang bukan berkwalifikasi berpendidikan tinggi merasa berat.

¹³⁴ Wawancara dengan Flafius Empaka, Ketua Pendulang "Emas Rakyat" Agustus 2004.

¹³⁵ Iuran tetap, iuran yang ditarik oleh Pemerintah Daerah dari Pendulang dengan ketentuan per hari minimal 1,73 gram, setiap gram Rp. 500,00 (lima ratus rupiah).

2. Mekanisme untuk mengurus / proses pembuatan /pemohonan daftar koordinat suatu wilayah pertambangan memerlukan waktu yang tidak sedikit, apalagi pengukuran batas-batas agar tidak tumpang tindih dengan izinnya orang / Badan lain (Peta Wilayah Kuasa Pertambangan) ditambah dengan Peta Lokasi Permohonan Pertambangan Emas di tingkat Kecamatan.
3. Kewajiban-kewajiban lain pajak, retribusi iuran tetap, laporan rutin 3 bulanan / tahunan, AMDAL, RKL, RPL, Akte Notaris.

Hal-hal diatas memberatkan sehingga para pemegang Kuasa Pertambangan enggan memperpanjang izinnya, tetapi kegiatan tetap berjalan .

4. Banyaknya instansi pemerintah yang berkaitan dengan pemberian izin kuasa pertambangan dari Tingkat Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral sampai tingkat bawa (Camat) diberikan tembusan, surat keputusan.

Hal ini memberatkan pemegang Izin Kuasa Pertambangan dari segi finansial dan kaitannya dengan perpanjangan izin dan permohonan peningkatan tahapan berikutnya.

Tanggapan-tanggapan diatas menimbulkan inspirasi kepada para Cukong untuk melakukan aktivitas pertambangan secara ilegal.

Pengalaman masa lalu bangsa Indonesia yang hanya menekankan pada aspek yuridis formal, tanpa menekankan pada pembangunan perilaku hukum dan moralitas hukum masyarakat Indonesia telah jatuh ke dalam kesalahan-kesalahan yang serius.¹³⁷

Pengkajian budaya hukum dapat dipakai dan bermanfaat sebagai sumber informasi untuk menjelaskan sistem hukum secara luas. Hal ini berguna untuk dijadikan alat analisis untuk menjelaskan, mengapa sistem hukum itu tidak berjalan sebagaimana mestinya atau menjalani pelaksanaan yang berbeda dari pola aslinya.

Podgorecki¹³⁸ membedakan tiga jenis sub budaya hukum menurut fungsinya bagi sistem hukum yaitu sub budaya hukum netral, juga menekankan pada aspek perasaan hukum yang memegang peranan penting karena menjadi penyebab atau penentu tipe-tipe sikap dan perilaku hukum masyarakat.

Satjipto Rahardjo¹³⁹ mengatakan bahwa pengkajian masalah hukum yang hanya melihat dan menekankan bekerjanya hukum menurut prosedur formal sebagaimana dibagikan dalam peraturan perundang-undangan, belum mampu menyentuh dan menjelaskan secara tuntas dan luas bagaimana sesungguhnya masyarakat menyelesaikan masalah-masalah hukum yang dihadapinya. Dengan mengkaji budaya hukum, maka dapat diketahui nilai-

¹³⁷ Budi Agus Riswandi, 2004, *Hak Atas Kekayaan Intelektual dan Budaya Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 136.

¹³⁸ Podgorecki dalam Budi Agus Riswandi, 2004, *Hak Atas Kekayaan Intelektual dan Budaya Hukum*, *Op.cit*, hlm. 164.

¹³⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, *Op.cit*, hlm. 85

nilai dan sikap-sikap sosial yang berpengaruh pada bekerjanya norma hukum tersebut.

Dengan demikian prespektif tersebut hukum tidak saja dilihat sebagai bagian dari kebudayaan manusia semata, tetapi juga hukum itu mengandung suatu komponen budaya yang disebut budaya hukum (*legal culture*) di samping komponen lainnya yaitu komponen struktural dan komponen substantif.

E.B Taylor dalam bukunya *Primitive Culture* mengatakan bahwa kebudayaan adalah suatu keseluruhan yang kompleks yang mencakup pengetahuan, kepercayaan, kesenian, moral, hukum adat istiadat dan lain kemampuan-kemampuan serta kebiasaan-kebiasaan yang didapatkan oleh manusia sebagai anggota masyarakat.¹⁴⁰

Hukum memang tidak dapat dilepaskan dari kebudayaan sebab hukum merupakan salah satu aspek dari hasil kebudayaan. Soeryono Soekanto¹⁴¹ mengatakan bahwa hukum merupakan konkretisasi dari nilai-nilai yang terbentuk dari kebudayaan suatu masyarakat. Oleh karena itu setiap masyarakat selalu menghasilkan kebudayaan, maka hukum selalu ada dalam setiap masyarakat.

Pada dasarnya kebudayaan mencakup suatu sistem tujuan-tujuan dan nilai-nilai, artinya kebudayaan merupakan suatu *blue print of behavior* yang memberikan pedoman-pedoman tentang apa yang harus dilakukan, boleh

¹⁴⁰ E. B. Tylor dalam T. May Rudy, 2003, *Hubungan Internasional Kontemporer dan Masalah-Masalah Global, Isu, Konsep, Teori dan Paradigma*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 63

¹⁴¹ Soeryono Soekanto, 1976, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, Yayasan Penerbit UI, Jakarta, hlm 24.

berusaha untuk secara mutlak mencapai suasana kebersamaan dan ketenangan dalam masyarakat.¹⁴⁷

Dalam masyarakat modern, Beliau menyebutkan adanya apa yang dinamakan “budaya hukum terbuka”, sebagai perwujudan dari keadaan masyarakat di mana kebebasan untuk melakukan pilihan menjadi terbuka, dalam arti bahwa masing-masing anggota masyarakat diberi kebebasan untuk menentukan bagaimana ia akan menerima hukum dan lembaga-lembaga yang berlaku baginya.¹⁴⁸ Sedangkan bagi masyarakat yang sedang mengalami perkembangan, ia menyebut apa yang dinamakan “budaya hukum personal”, yaitu sebagai perwujudan dari adanya kecenderungan untuk memperlakukan hukum serta lembaganya dengan cara yang mudah serta menurut keinginan diri pribadi.¹⁴⁹

Pernyataan pakar diatas hubungannya dengan Budaya Hukum Birokrat dan Pemegang Izin KP di Kabupaten Sanggau dalam proses perizinan baru atau perpanjangan.

Dari pernyataan Satjipto Rahardjo diatas maka Budaya Hukum Birokrat dan Pengusaha Tambang di daerah Sanggau termasuk kategori Budaya Hukum Personal, maka perlu tidaknya perpanjangan izin tergantung untung dan ruginya dalam aktivitas mereka. Padahal perizinan merupakan sarana untuk memenuhi hak dan kewajiban para pihak.

¹⁴⁷ Abdurahman, *Tebaran Pemikiran Tentang Hukum dan Masyarakat*, *Op.cit*, hal. 91

¹⁴⁸ Abdurahman, *Tebaran Pemikiran Tentang Hukum dan Masyarakat*, *Ibid*, hal. 74

¹⁴⁹ Abdurahman, *Tebaran Pemikiran Tentang Hukum dan Masyarakat*, *Ibid*, hal. 92

dilakukan dan apa yang dilarang. Nilai sosial dan budaya tersebut berperan sebagai pedoman dan pendorong bagi kelakuan manusia di dalam proses interaksi sosial sehingga dalam konkretisasinya berfungsi sebagai suatu sistem tata kelakuan.

Pendapat diatas dihubungkan dengan aplikasi penerapan berbagai peraturan perundangan tetang pertambangan belum mendapat respon secara optimal oleh pemegang Izin Kuasa Pertambangan, Terutama Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dengan PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP Nomor 66 Tahun 2000 tentang Retribusi Daerah. Hal ini terlihat pada tingkat kesadaran dalam pengurusan dan perpanjangan izin oleh Pemegang Kuasa Pertambangan sebagaimana tabel berikut :

Tabel I

Target dan Realisasi Perizinan Kuasa

Pertambangan Penyelidikan Umum

Periode Tahun 2000 s/d 2004

Pemegang	Tahun	Target	Realisasi	Prosentase
PT. Rosadi Jaya Utama Pontianak	2000/2001	2	-	100 %
	2001/2002	-	1	50 %
	2002/2003	-	-	0 %
	2003/2004	-	-	0%

Sumber : Olahan Data Primer, Desember 2004

Tabel di atas menunjukkan bahwa Pemegang Izin Kuasa Pertambangan Penyelidikan Umum (PT. Rosadi Jaya Utama) Pontianak memiliki izin, pada tahun 2001/2002 dalam hal ini Pemerintah Daerah

memperoleh pendapatan dari pemberian jasa perizinan atas kegiatan pertambangan di atas, dan pada tahun berikutnya izin tersebut tidak diperpanjang. Menurut Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 menetapkan bahwa Izin Kuasa Pertambangan Penyelidikan Umum diberikan oleh Bupati sesuai dengan kewenangannya untuk jangka waktu 1 (satu) tahun atas permintaan yang bersangkutan, yang harus diajukan sebelum berakhirnya jangka waktu yang telah ditetapkan.

Sesuai dengan data di lapangan Perusahaan tersebut tidak memperpanjang izinnya hingga tahun 2003/2004, sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sanggau Tahun 2004 tentang Pengelolaan Pertambangan Umum, menetapkan bahwa setiap kali permohonan dan perpanjangan Izin Kuasa Pertambangan Penyelidikan Umum diwajibkan membayar retribusi perizinan kepada Pemerintah Daerah sebesar Rp. 200 (dua ratus rupiah) setiap hektar (Ha), sedangkan perusahaan di atas memiliki luas wilayah pertambangan seluas 10.000 Ha, berarti pemerintah daerah dirugikan sebesar $10.000 \text{ Ha} \times \text{Rp. } 200,00 = \text{Rp. } 4.000.000,00$ (empat juta rupiah) dari retribusi / perpanjangan perizinan.

Menurut pengamatan penulis bahwa dengan tidak diperpanjangnya Perizinan di atas, dikarenakan antara lain di Kabupaten Sanggau memang marak adanya Penambang Emas Tanpa Izin, sehingga banyak area yang dikuasai oleh Perusahaan di atas ditambang oleh mereka disamping itu Perusahaan dalam melakukan kegiatan sesuai dengan tahapan dan skala usahanya tidak membantu / memberikan kontribusi terhadap program

pengembangan wilayah pada masyarakat setempat, baik pada sektor pengembangan sumber daya manusia, kesehatan dan pertumbuhan ekonomi, misalnya pendapatan masyarakat tidak meningkat, kalau tidak dilakukan pengerasan, rusaknya lingkungan yang berdampak pada kurangnya kesehatan masyarakat.

Tabel 2

Target dan Realisasi Perizinan Kuasa Pertambangan Eksplorasi

Tahun 2000 s/d 2004

Pemegang	Tahun	Target	Realisasi	Prosentase
PT. Borneo Resources Mining International Jakarta	2003	5	-	100%
	2004	-	1	20%

Sumber : Olahan Data Primer, Desember 2004

Tabel di atas menunjukkan bahwa Perusahaan ini pada tahun 2003. 100 % memiliki 1 (satu) Izin Kuasa Pertambangan Eksplorasi untuk diberikan kewenangan melakukan kegiatan pertambangan pada galian golongan B (emas) sampai dengan 19 Januari tahun 2004, selama 2 (dua) tahun. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 Pasal 9 ditetapkan bahwa untuk izin Kuasa Pertambangan Eksplorasi, sesuai dengan kewenangannya Bupati memberikan untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali, setiap kalinya untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, atas permintaan yang bersangkutan, yang harus diajukan sebelum berakhirnya jangka waktu yang telah ditetapkan.

Dihubungkan dengan pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sanggau Tahun 2004 tentang Pengelolaan Pertambangan Umum Pasal 29 ayat 1b dinyatakan bahwa Pemegang Kuasa Pertambangan Eksplorasi wajib membayar retribusi perizinan kepada Pemerintah sebesar Rp. 500,00 (lima ratus rupiah) setiap hektar untuk setiap kali permohonan dan Pasal 29 ayat 1e menyatakan Pemegang Kuasa Pertambangan Eksplorasi perpanjangan pertama dan kedua wajib membayar retribusi perizinan kepada Pemerintah Daerah sebesar Ro. 1.000,00 (seribu rupiah) setiap hektar setiap kali perpanjangannya. Berdasarkan Keputusan Menteri Energi Sumber Daya Mineral Nomor 1453 K/29/MEM/2000 tanggal 3 Nopember 2000 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pelaksanaan Kuasa Pertambangan menentukan bahwa Kuasa Pertambangan Eksplorasi untuk 1 (satu) kuasa pertambangan (KP) luas wilayah maksimumnya adalah 2.000 hektar dengan masa berlaku 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang lagi 2 (dua) kali masing-masing selama 1 (satu) tahun (3 tahun + 2 x 1 tahun perpanjangan). Jumlah atau maksimum luas yang dapat diberikan kepada satu Badan atau Perorangan adalah 1.000 hektar (5 KP eksplorasi).

Dari ketentuan di atas bahwa perusahaan ini mempunyai luas wilayah pertambangan eksplorasi sebanyak 10.000 Ha, sehingga dapat memiliki 5 (lima KP), ternyata dari hasil penelitian baru dapat diketahui perusahaan ini hanya memiliki 1 (satu) Kuasa Pertambangan eksplorasi. Dalam hal inipun pada Tahun 2004 tanggal 31 Maret 2004 tidak diperpanjang, sehingga Pemerintah Daerah dirugikan sebesar jumlah retribusi perizinan yang

mesrinya diperpanjang yaitu sejumlah 10.000 Ha x Rp. 500,00 = Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Istilah tidak diperpanjang menurut Ir. Redi Kepala Sub Perizinan Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan, ia mengacu pada Surat Keputusan Menteri di atas, adalah pengakhiran Kuasa Pertambangan yang terbagi atas 2 (dua) jenis, yaitu :

1. Berakhir secara hukum ; jika pemegang kuasa pertambangan tidak mengajukan perpanjangan atau peningkatan ketika masa berlaku Kuasa Pertambangan berakhir, dari segi kewajiban, Pemegang Kuasa Pertambangan selama masa perizinannya selalu memenuhi baik itu kewajiban keuangan ataupun kewajiban pelaporan.
2. berakhir secara sepihak ; adalah jika Kuasa Pertambangan yang berakhir secara sepihak berkaitan dengan kelalaian perusahaan untuk memenuhi kewajibannya sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku, namun demikian sebelum diputus secara sepihak, perusahaan terlebih dahulu diberikan peringatan 3 (tiga) kali, dan jika peringatan tersebut tidak ditanggapi, maka pemerintah akan melakukan pemutusan secara sepihak / terminasi secara sepihak.

Tabel 3

Target dan Realisasi Perizinan Kuasa Pertambangan Eksplorasi

Tahun 2002 s/d 2004

Pemegang	Tahun	Target	Realisasi	Prosentase
PT. Aneka Tambang Jakarta	2000/2001	7	1	14,30 %
	2001/2002	-	-	-
	2002/2003	-	-	-
	2003/2004	-	-	-

Sumber : Olahan Data Primer, Desember 2004

Bahwa perusahaan ini telah melakukan kegiatan pertambangan di Kabupaten Sanggau sejak Tahun 1990 dengan penggalan bahan tambang golongan B jenis Bauksit (Al_2O_3) pada tingkatan / tahapan eksplorasi berdasarkan Surat Keputusan Direktur Jenderal Pertambangan Nomor SK.502.k/20.13/DDJP/1990 tertanggal 30 Agustus 1990 sampai dengan tanggal 5 April 1995, dan perpanjangan pertama dengan SK Nomor 112 k/20.13/DDJP/1995 tertanggal 17 Maret 1995 sampai dengan 8 Juli 1997 kemudian perpanjangan kedua dengan SK Nomor 987.K/2.23/DDJP/1998 tanggal 14 September 1999, ternyata dalam kegiatan penambangan tersebut perusahaan dapat mengajukan Izin Kuasa Pertambangan Eksploitasi dan memperoleh Izin Kuasa Penambangan ini berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Pertambangan dengan SK Nomor 321.K/2402/DJP/2000 tertanggal 5 Juli 2000, dengan masa berlaku sampai dengan 1 September 2020, dengan jangka waktu 22 (dua puluh dua tahun). Dengan luas pertmbangan 36,410 Ha.

Pada tabel di atas menunjukkan bahwa perusahaan telah memberikan pendapatan daerah berupa retribusi perizinan pertambangan dari jasa pemberian izin Kuasa Pertambangan Eksplorasi, pada Tahun 2000/2001, sedangkan dengan berlakunya Peraturan Daerah Kabupaten Sanggau Tahun 2004, perusahaan ini belum memperpanjang izinnya dikarenakan belum berakhir masa berlakunya, namun demikian tidak menutup kemungkinan kewajiban-kewajiban lain sebagaimana ditetapkan dalam Surat Izin Kuasa Pertambangan Eksploitasi telah dipenuhi.

Tabel di atas menunjukkan target pemberian Izin Kuasa Pertambangan akan ditetapkan pemerintah dalam hal ini Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan Kabupaten Sanggau Bidang Perizinan berjumlah 7 buah Kuasa Pertambangan Eksploitasi karena luas wilayah pertambangan perusahaan ini mencapai 36,410 Ha, tersebar di 3 (tiga) kecamatan yaitu Kecamatan Tayan Hilir, Kecamatan Toba dan Kecamatan Meliau, dengan ketentuan 1 (satu) KP luas maksimum 1.000 Ha, dan untuk beberapa KP luas wilayah maksimum 5.000 Ha, namun demikian realisasi dari pemberi Izin Kuasa Pertambangannya berjumlah 1 (satu) Kuasa Pertambangan; analisis penulis menyatakan bahwa dengan data primer di atas dan hasil wawancara yang diperoleh dari Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan serta Badan Pengelola Keuangan dan Kekayaan Daerah, menyatakan belum optimalnya pemberdayaan Kuasa Pertambangan karena faktor-faktor Sumber Daya Manusia dan Perangkat Daerah dan sarana dan prasarana yang belum memadai; sehingga dengan

target yang tidak terealisasi ini pemerintah daerah akan memperoleh kerugian dibandingkan dengan luasnya wilayah pertambangan yang diizinkan.

Tabel 4
Target dan Realisasi Perizinan Perpanjangan SIPD
Periode Tahun 2000 s/d 2004

Tahun	Target	Realisasi	Prosentase
2000/2001	2	2	100 %
2001/2002	6	6	100 %-
2002/2003	6	0	0 %
2003/2004	6	0	0 %

Sumber : Olahan Data Primer, Desember 2004

Tabel di atas menunjukkan bahwa target pemberian Izin Pertambangan Daerah pada tahun 2000 sebanyak 2 (dua) Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD) untuk tahun berikutnya diperpanjang sebanyak 2 (dua) SIPD pada tahun 2001, sedangkan Pertambangan Daerah ini terbagi dalam 1 (satu) SIPD jenis bahan galian Batu dengan lokasi tambang Kecamatan Tayan Hulu seluas 90.000 m² dengan peralatan manual dan 1 (satu) SIPD jenis bahan galian pasir seluas 150 m² di Kecamatan Kapuas dengan peralatan 1 (satu) buah dompeng dengan tenaga kerja 7 orang.

Pada tahun 2002 ditargetkan 6 (enam) SIPD dan sedangkan perpanjangan izinnya terealisasi 6 (enam) SIPD pada tahun 2003 berarti pemegang SIPD 100 % melakukan perpanjangan dan menjalankan kegiatannya, selanjutnya pada tahun 2003 pemberian Izin Pertambangan Daerah di targetkan 6 (enam) SIPD, namun demikian seluruh SIPD pada tahun

2004 tidak dilakukan perpanjangan dari data di atas menurut pengamatan penulis pemegang SIPD tersebut berakhir sampai akhir tahun 2004 melakukan kegiatan pertambangan seperti di Kecamatan Sekadau Hilir, dan berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Kepala Sub Perizinan Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan Kabupaten Sanggau, sebenarnya pemegang SIPD telah diberikan teguran untuk memperpanjang izinnya, dalam hal ini pemerintah telah dirugikan, dengan tidak memperpanjangnya izin berarti pendapatan daerah dari sektor retribusi perizinan SIPD tidak memenuhi target.

Tabel 5
Target dan Realisasi Perpanjangan SIPR

Periode 2000 s/d 2004

Tahun	Target	Realisasi	Prosentase
2000/2001	2	2	100 %
2001/2002	6	6	100 %-
2002/2003	6	0	0 %
2003/2004	6	0	0 %

Sumber : Olahan Data Primer, Desember 2004

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2000 ditargetkan penerbitan Surat Izin Pertambangan Rakyat (SIPR) sebanyak 20 SIPR untuk wilayah pertambangan rakyat seluas 14,75 Ha, tersebar di 3 (tiga) Kecamatan yaitu 1 (satu) Jl. Kecamatan Belitang Hilir seluas 8,5 Ha, 1 (satu) Kecamatan Kapuas seluas 0,75 Ha berdasarkan Syarat Keputusan Menteri Pertambangan

dan Energi pada tahun 1984, dan 1 (satu) Kecamatan Sekayam seluas 5,5 Ha berdasarkan Surat Keputusan Dirjen Pertambangan Umum tahun 1995.

Bahwa Surat Izin Pertambangan Rakyat ini merupakan Izin untuk melakukan semua atau sebagian tahap usaha pertambangan rakyat; untuk di Kabupaten Sanggau pemegang SIPR berjumlah 20 orang / Badan yang usahanya melakukan penambangan emas (Au) dengan peralatan secara manual dan peralatan Dong Feng 1 sampai 2 buah dengan berkekuatan sampai dengan 24 PK, pada tahun 2000/2002 target perpanjangan 10 SIPR hanya terealisasi 3 SIPR dan pada tahun 2003 Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan Kabupaten Sanggau menerbitkan perizinan / SIPR sebanyak 7 SIPR baru dengan Nomor SIPR 01 Tahun 2003 sampai dengan Nomor SIPR 07 Tahun 2003; sehingga tahun 2003/2004 ditargetkan perpanjangan sebanyak 10 SIPR namun pada tahun 2004 hanya terealisasi sebanyak 7 SIPR (63,63 %), dengan demikian tabel di atas setelah dihubungkan dengan berbagai informasi dari instansi Pemerintah Daerah khususnya Badan Pengelola Keuangan dan Kekayaan Daerah (BPKKD) dan Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan di Kabupaten Sanggau, dapat dianalisis sebagai berikut : bahwa dengan tidak diperpanjangnya beberapa Surat Izin Pertambangan Rakyat (SIPR) disebabkan kurangnya pengawasan oleh Pemerintah Daerah, sehingga pemegang SIPR tidak mematuhi atau memenuhi kewajiban-kewajiban yang tercantum dalam Surat Izin tersebut, disamping itu pemegang Izin mengakhiri perizinannya secara sepihak tanpa memberitahukan kepada pihak Pemerintah, dengan

demikian Pihak Pemerintah Daerah dirugikan, disebabkan kurang diberdayakan perizinan Pertambangan Rakyat secara penuh, sehingga pendapatan Daerah dari sektor pemberian Retribusi SIPR tidak terealisasi sesuai dengan target.

Tabel 6
Hubungan Pemberian Perizinan Pertambangan
Terhadap Pemberdayaan Hukum

Pemberdayaan	Tidak Sesuai	Kurang Sesuai	Sesuai	Sangat Sesuai	Jumlah
Tidak Memberdayakan	3 7,5 %	0 0 %	2 5 %	1 2,5 %	6 15 %
Kurang Memberdayakan	14 35 %	1 2,5 %	0 0 %	2 5 %	17 42,5 %
Memberdayakan	3 7,5 %	1 2,5 %	7 17,5 %	2 5 %	13 32,5 %
Sangat Memberdayakan	1 2,5 %	0 0 %	3 7,5 %	0 0 %	4 10 %
	21 52,5 %	2 5 %	12 30 %	5 12,5 %	40 100 %

Sumber : Olahan Data Primer, Desember 2004

Tabel di atas, menunjukkan bahwa 35 % menyatakan bahwa Pemberian Perizinan Pertambangan selama 4 tahun terakhir tidak sesuai dan kurangnya pemberdayaan Hukum, khususnya tentang Kuasa Pertambangan dan Perizinan Pertambangan Daerah serta Perizinan Pertambangan Rakyat.

Dan 17,5 % yang menyatakan pemberian perizinan pertambangan yang diberikan selama 4 tahun terakhir ini sesuai dan dilakukan pemberdayaan Hukum Kuasa Pertambangan, Perizinan Pertambangan Daerah dan Perizinan Pertambangan Rakyat, sehingga data tabel di atas dapat dianalisis bahwa pemberdayaan hukum tentang perizinan pertambangan hanya dapat direalisasikan sebanyak 17,5 % dengan demikian hubungan pemberian perizinan pertambangan dengan pemberdayaan hukum 35 % tidak sesuai dan kurang adanya pemberdayaan.

Tabel 7

Hubungan Perpanjangan Perizinan Pertambangan
Terhadap Pemberdayaan Hukum

Pemberdayaan	Tidak Sesuai	Kurang Sesuai	Sesuai	Sangat Sesuai	Jumlah
Tidak Memberdayakan	1 2,5 %	2 5 %	0 0 %	1 2,5 %	4 10 %
Kurang Memberdayakan	0 0 %	2 5 %	15 37,5 %	0 0 %	17 42,5 %
Memberdayakan	1 2,5 %	2 5 %	6 15 %	0 0 %	9 22,5 %
Sangat Memberdayakan	2 5 %	1 2,5 %	4 10 %	3 7,5 %	10 25 %
	4 10 %	7 17,5 %	25 62,5 %	4 10 %	40 100 %

Sumber : Olahan Data Primer, Desember 2004

Tabel di atas, menunjukkan bahwa 37,5 % menyatakan perpanjangan Perizinan Pertambangan sesuai dengan pemberdayaan hukum namun realisasi pemberdayaan masih kurang, dan 15 % menyatakan perpanjangan perizinan

yang dilakukan oleh pemegang Izin selama 4 tahun terakhir ini sudah sesuai dan sudah diberdayakan, hal ini masih menunjukkan masih kurangnya pemberdayaan terhadap perizinan pertambangan sehingga belum memperlihatkan adanya peningkatan pendapatan daerah dari sektor retribusi perizinan pertambangan.

Tabel 8

Target dan Realisasi Pembayaran

Pajak Reklame Tahun 2003 / 2004

No	Pemegang SIPR	Bayar	Tidak
1.	Sarjo	Rp. 107.854,-	
2.	Sumardi	Rp. 109.134,-	
3.	Hamdani Alim	Rp. - ,-	-
4.	Supandi	Rp. 109.134,-	
5.	Flafius Empaka	Rp. 102.732,-	
6.	Palman	Rp. 107.854,-	
7.	Sunarti	Rp. 109.134,-	
8.	Jumadi	Rp. 102.732,-	
9.	Hamdan	Rp. - ,-	-
10.	Asnah	Rp. - ,-	-
11.	Utiti	Rp. - ,-	-
12.	Jumpat R	Rp. 109.134,-	
13.	Kusai	Rp. - ,-	
	13 orang	8 orang Rp. 858.706,-	5 orang -

Sumber : Olahan data BPKKD Tahun Pajak 2004

Tabel diatas menunjukkan bahwa pemegang SIPR tingkat kesadaran membayar pajak sangat rendah, karena budaya dari aparat pemerintah dan

pemegang izin sama-sama tidak memahami manfaat fungsi pajak, hal ini terlihat tidak adanya tagian / SPPT bagi pemegang SIPR.

Korelasi antara target dan realisasi pengurusan dan perpanjangan perizinan di atas menunjukkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dan PP Nomor 75 Tahun 2001 dengan berbagai peraturan pelaksanaannya belum dapat diberdayakan secara optimal / efektif di Kabupaten Sanggau karena dipengaruhi oleh Budaya Hukum setempat yang sampai saat ini dimiliki dan sebagai panutan oleh para Pemegang Izin Kuasa Pertambangan dan pemegang peran antara lain nilai-nilai sikap, persepsi, pemahaman dan kesadaran Hukum mereka berupa ;

- a. Budaya tidak mau berurusan organisasi pemerintah / birokratif.

Pemegang izin Kuasa Pertambangan di Kabupaten Sanggau rata-rata non pribumi, (Tionghoa) urusan yang berbelit-belit bisa di kompensasi dengan sejumlah uang, dan tidak perlu harus ke instansi, cukup membuat kesepakatan di tempat yang telah ditentukan antara Cukong dan Aparat, (Restoran.)

- b. Budaya lebih taat dan patuh pada Hukum Adat, daripada Hukum Negara, yaitu lebih patuh pada Ketua Adat daripada Camat / Kepala Desa.

Karena melanggar Hukum Negara / Peraturan Pemerintah bagi pandangan mereka tidak membawa bencana bagi masyarakat adat dan lingkungannya, akan tetapi apabila melanggar Hukum Adat dan apabila tidak membayar sanksi adat, akan berdampak buruk pada diri dan keluarganya.

Suatu contoh Pencuri yang ditangkap Polisi dan diadili, bagi Peraturan Hukum Pidana sudah bebas, dan kembali ke masyarakat, akan tetapi masyarakat belum menerima sebagai anggota masyarakat kalau belum dijatuhi Hukuman Adat yaitu membayar adat yang bentuknya ditentukan oleh Ketua Adat setempat.

- c. Budaya bahwa Tanah dan Kandungannya adalah milik Nenek Moyangnya.

Pandangan ini yang sulit diganti dengan pandangan / paham lain, oleh sebab itu aktivitas pertambangan secara liar adalah syah-syah saja dan sudah turun temurun (secara tradisional).

Yang dilarang adalah dengan peralatan mekanik secara melawan Hukum.

- d. Tingkat Pendidikan Pemegang Izin dan Masyarakat Pendulang Sangat Rendah.

Pada dasarnya tenaga kerja / Pemegang Izin rata-rata berpendidikan Sekolah Dasar dan paling tinggi SLTP, tingkat pendidikan tidak menentukan berapa banyak Bahan Galian (Emas) yang diperoleh, akan tetapi modal ketrampilan / yang diperoleh dari para pendulang, di tambah faktor keberuntungan pada saat / hari itu, maka mereka tidak akan respon terhadap maksud dan tujuan Peraturan Perundangan.

- e. Budaya Pejabat Pemanfaatan Fasilitas Negara dan Ampau di Luar Ketentuan.

Secara umum perilaku Pejabat / Birokrat dalam melaksanakan kewajibannya mengandalkan fasilitas ini hal demikian berpengaruh pada

ketidakefektifan Undang-Undang Pajak dan Retribusi Daerah, dan enggan melakukan perpanjangan izin, hal ini merugikan / menurunkan PAD.

Pada dasarnya peranan hukum yang diharapkan sebagai alat rekayasa sosial, tidak lain adalah menempatkan hukum sebagai motor yang nantinya akan menyebarkan dan menggerakkan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum tersebut. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangan belaka, melainkan juga aktifitas birokrasi pelaksanaannya.

Esmi Warassih mengatakan, bahwa fungsi hukum yang diharapkan dewasa ini lebih dari itu, yaitu terutama usaha untuk menggerakkan rakyat agar bertingkah laku sesuai dengan cara-cara baru untuk mencapai suatu keadaan masyarakat sebagaimana yang dicita-citakan, untuk bertindak dan bertingkah laku sesuai dengan ketentuan hukum inilah perlu adanya kesadaran hukum dalam masyarakat, oleh karena kesadaran hukum masyarakat merupakan semacam jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dengan tingkah laku hukum anggota-anggota masyarakat. Termasuk kesadaran hukum adalah kategori nilai-nilai, pandangan serta sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum. Lawrence M Friedman menyebutnya sebagai sub sistem dari suatu sistem hukum yaitu budaya hukum.¹⁴²

¹⁴² Sapipto Raharjo, 1981, *Hukum dalam Perspektif Sosial*, Op.cit, hlm. 124.

Budaya hukum menurut Friedmann disebut sebagai “bensinnya motor keadilan”,¹⁴³ hilangnya komponen budaya hukum akan melemahkan dan menghilangkan makna komponen lainnya, karena di dalam budaya hukum mencakup sikap-sikap yang bersifat umum dan nilai-nilai yang akan menentukan bekerjanya sistem hukum yang bersangkutan, misalnya UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan dan UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah.

Dengan demikian menurut Friedman yang disebut budaya hukum adalah tidak lain dari keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum.

Pengertian budaya hukum mempunyai ruang lingkup yang sangat luas. Menurut Friedman budaya hukum bukanlah apa yang secara kasar disebut dengan “*public opini*” atau gambaran yang diperoleh dari sana-sini mengenai hukum. Bahkan menurut Soeryono Soekanto¹⁴⁴ konsep mengenai budaya hukum ini adalah lebih luas dari ajaran-ajaran tentang “kesadaran hukum” sebagaimana yang sering diperbincangkan orang, karena konsep mengenai budaya hukum adalah juga mencakup tentang kesadaran hukum.

Ismail Saleh mengatakan, bahwa budaya hukum sebagai budaya nasional sedikitnya mempunyai dua wujud, yaitu wujud budaya hukum sebagai suatu kompleks ide-ide, gagasan-gagasan, nilai-nilai, norma, peraturan

¹⁴³ Friedman dalam Abdurahman, 1986, *Tebaran Pemikiran Tentang Studi Hukum Dan Masyarakat*, Op.cit, hlm. 87

¹⁴⁴ Soeryono Soekanto dalam Abdurahman, *Tebaran Pemikiran Tentang Studi Hukum Dan Masyarakat*, Ibid, hlm. 88

dan lain sebagainya dan wujud budaya hukum sebagai suatu kompleks aktifitas kelakuan berpola dari manusia dalam masyarakat.¹⁴⁵

Menurut Satjipto Rahardjo¹⁴⁶ mengenai apa sebenarnya budaya hukum yang berlaku dalam masyarakat Indonesia pada umumnya. Landasan pendapatnya bertolak dari anggapan bahwa dalam bekerjanya hukum, hal yang tidak dapat diabaikan adalah peranan orang-orang atau anggota masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan hukum tetapi juga yang menjalankan hukum positif itu, apakah pada akhirnya menjadi hukum yang dijalankan dalam masyarakat, banyak ditentukan oleh sikap, pandangan serta nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat ini. atas dasar anggapan yang demikian Beliau mengemukakan perbedaan bagaimana budaya hukum pada masyarakat tradisional, modern dan yang sedang mengalami perkembangan.

Dijelaskan lebih lanjut dalam masyarakat tradisional dengan tertutup sebagai salah satu ciri utamanya, ia menyebut berlakunya apa yang dinamakan "budaya hukum absolut", yang merupakan perwujudan dari keadaan masyarakat tradisional yang tidak memberikan kebebasan kepada individu untuk berusaha guna mendapatkan perolehan pribadi, memandang negatif terhadap sesuatu dan apabila yang demikian itu ada, maka ia tidak dikembangkan sebagaimana mestinya untuk mendapatkan penyelesaian dan

¹⁴⁵ Ismail Saleh, 1988, *Budaya Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*, Materi ceramah selaku Menteri Kehakiman RI dalam rangka Kaji Bakhti 30 tahun FISIP UNPAD yang dimuat dalam *Varia Peradilan* Tahun III No. 36 September, hal. 129-130.

¹⁴⁶ Abdurahman, *Tebaran Pemikiran Tentang Hukum dan Masyarakat*, *Op.cit*, hal. 91

berusaha untuk secara mutlak mencapai suasana kebersamaan dan ketenangan dalam masyarakat.¹⁴⁷

Dalam masyarakat modern, Beliau menyebutkan adanya apa yang dinamakan “budaya hukum terbuka”, sebagai perwujudan dari keadaan masyarakat di mana kebebasan untuk melakukan pilihan menjadi terbuka, dalam arti bahwa masing-masing anggota masyarakat diberi kebebasan untuk menentukan bagaimana ia akan menerima hukum dan lembaga-lembaga yang berlaku baginya.¹⁴⁸ Sedangkan bagi masyarakat yang sedang mengalami perkembangan, ia menyebut apa yang dinamakan “budaya hukum personal”, yaitu sebagai perwujudan dari adanya kecenderungan untuk memperlakukan hukum serta lembaganya dengan cara yang mudah serta menurut keinginan diri pribadi.¹⁴⁹

Pernyataan pakar diatas hubungannya dengan Budaya Hukum Birokrat dan Pemegang Izin KP di Kabupaten Sanggau dalam proses perizinan baru atau perpanjangan.

Dari pernyataan Satjipto Rahardjo diatas maka Budaya Hukum Birokrat, dan Pengusaha Tambang di daerah Sanggau termasuk kategori Budaya Hukum Personal, maka perlu tidaknya perpanjangan izin tergantung untung dan ruginya dalam aktivitas mereka. Padahal perizinan merupakan sarana untuk memenuhi hak dan kewajiban para pihak.

¹⁴⁷ Abdurahman, *Tebaran Pemikiran Tentang Hukum dan Masyarakat*, Op.cit, hal. 91

¹⁴⁸ Abdurahman, *Tebaran Pemikiran Tentang Hukum dan Masyarakat*, Ibid, hal. 74

¹⁴⁹ Abdurahman, *Tebaran Pemikiran Tentang Hukum dan Masyarakat*, Ibid, hal. 92

Budaya hukum pada hakekatnya meliputi persepsi, nilai-nilai serta sikap-sikap yang dimiliki oleh seseorang untuk patuh maupun tidak patuh terhadap suatu sistem hukum baik yang bersifat positif (mendukung) maupun bersifat negatif (menentang, mengabaikan).

Satjipto Rahardjo¹⁵⁰ mengatakan bahwa komponen budaya hukum merupakan komponen yang terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang merupakan pengikat sistem serta menentukan tempat sistem hukum itu di tengah-tengah kultur bangsa secara keseluruhan. Aspek kultural ini sangat diperlukan dalam memahami nilai-nilai budaya hidup di dalam masyarakat berkaitan dengan sistem hukumnya.

Dengan demikian dari paparan tentang sikap, persepsi dan nilai-nilai yang merupakan manifestasi dari budaya hukum pengusaha tambang di atas apabila dihubungkan dengan sistem hukum yang berlaku, ternyata budaya hukum yang berkaitan dengan perizinan KP cenderung bersifat negatif atau tidak mendukung sistem hukum pertambangan yang dirancang oleh pemerintah, sehingga pada akhirnya UU Pertambangan tidak berlaku efektif, karena pengusaha tambang Kabupaten Sanggau kebanyakan bersikap mengabaikan dan mengacuhkan perizinan KP.

C. Pelaksanaan Kebijakan Pengelolaan Pertambangan Di Kabupaten Sanggau.

¹⁵⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Prespektif Sosial*, Libid, hal.69.

Otonomi daerah memang sarat nuansa politik. Namun demikian, sulit bagi kita untuk melupakan fakta ketimpangan regional (antar daerah) yang mendorong urgensi pemberian kewenangan yang lebih luas bagi daerah untuk memobilisasi dana dan membangun. Ketimpangan ini diwarnai dengan unsur ketidakadilan bagi daerah-daerah yang memiliki potensi *natural resources*. Sebab, faktor yang mempengaruhi distribusi proyek-proyek pembangunan di masa lalu memang bukan kandungan sumberdaya daerah, melainkan aspek politik.

Kendati diluncurkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang 25 Tahun 1999 sangat diwarnai nuansa politik, akan tetapi faktor ekonomi merupakan salah satu kunci keberhasilan daerah dalam era otonomi. Pada prinsipnya, daerah dituntut mampu memahami peta sumberdaya daerah masing-masing. Kemudian, pemerintah daerah seyogyanya dapat mengoptimalkan sumberdaya tersebut dengan formulasi kebijakan yang tepat.

Memang, secara makro otonomi daerah belum merupakan jawaban bagi problema ketimpangan regional. Bagaimanapun setiap daerah memiliki *endowment* yang berbeda. Akan tetapi diharapkan otonomi daerah menjadi stimulan bagi kreativitas aparat pemerintah daerah untuk memakmurkan wilayah masing-masing. Otonomi daerah merupakan kompetisi *fair play* bagi setiap pemerintah daerah untuk dapat keluar dari belitan kemiskinan.

Pembangunan daerah terbuka dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan

Daerah. Kedua UU tersebut pada prinsipnya memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah. Asas kemandirian betul-betul diterapkan sehingga pembangunan menjadi lebih demokratis. Setiap daerah diberi kepercayaan merencanakan dan melaksanakan pembangunan di wilayah masing-masing, termasuk dalam hal ini kebijakan pengelolaan pertambangan di Kabupaten Sanggau.

Namun otonomi daerah masih banyak menyimpan sisi gelap (*darksides*). Banyak pihak khawatir bahwa pelaksanaan otonomi daerah, justru akan menjadi bumerang. Salah satu aspek yang dicemaskan adalah terkait dengan problema lingkungan. Otonomi yang sering masih dimaknai secara sempit sebagai kebebasan daerah untuk mengeksploitasi sumber-sumber ekonomi berkorelasi negatif terhadap pelestarian sumber daya alam.

Realita menunjukkan adanya peraturan perundang-undangan yang belum selaras dengan prinsip dasar pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana amanat UU Nomor 23/1997, seperti halnya undang-undnag di bidang pertambangan, tuntutan otonomi daerah muncul ke permukaan masyarakat. Sebagaimana prinsip otonomi daerah telah mengamanatkan bahwa bidang lingkungan hidup termasuk kewenangan Daerah Kabupaten/Kota. Namun kekhawatiran muncul, bahwa otonomi daerah telah mendorong pemerintah Kota/Kabupaten mengejar Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan kurang memperhatikan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Hal ini menjadi kendala, bahwa semangat otonomi daerah akan mendorong keluarnya berbagai kebijakan yang semata-mata diorientasikan untuk

mengejar perolehan PAD, sebagaimana halnya kebijakan pengelolaan bahan galian di bidang pertambangan, namun pada akhirnya kemudian dampak kerusakan pengeksploatasian sumber bahan galian tersebut harus dibayar mahal dengan berlipat ganda dari jumlah PAD yang diterima.

a. Kendala Yuridis

Secara yuridis kendala yang ditemui dalam upaya mengaplikasikan kebijakan otonomi daerah dalam pengelolaan pertambangan di daerah kabupaten (termasuk disini Kabupaten Sanggau) dalam kaitannya dengan aspek pengelolaan lingkungan hidup, terdapat belum harmonisasinya perundang-undangan yang ada.

Hal tersebut dapat dikemukakan, berdasarkan ketentuan Pasal 12 dan 13 UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup,¹⁵¹ secara yuridis formal Pemda tidak bertanggungjawab terhadap pengelolaan lingkungan di daerahnya. Namun dengan ditetapkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 UU Nomor 25 Tahun 1999, tanggung jawab pengelolaan lingkungan berubah menuju wilayah kewenangan Pemda setempat.

Dalam UU Nomor 22/1999 pada Pasal 10 ayat (1) nya menyebutkan ; "Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang

¹⁵¹ Pasal 12 UUPH : (1) Untuk mewujudkan keterpaduan dan keserasian pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dapat : a. melimpahkan wewenang tertentu pengelolaan lingkungan hidup kepada perangkat di wilayahnya ; b. mengikutsertakan peran Pemerintah Daerah untuk membantu Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di daerah. (2) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan perundang-undangan. Sementara Pasal 13 UUPH tersebut mengatur : (1) Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan kepada Pemerintah Daerah menjadi urusan rumah tangganya ; (2) Penyerahan urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Kewenangan daerah di wilayah laut antara lain pengaturan tata ruang (Pasal 10 ayat 2). Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi Lingkungan Hidup (Pasal 11 ayat 2).

Berdasarkan peraturan yang ada, pemerintah pusat dan propinsi juga memikul tanggung jawab lingkungan. Sesuai ayat (2) pasal 2 PP Nomor 25/2000, kewenangan pemerintah pusat dalam bidang lingkungan hidup ditentukan dalam hal :

- a. Penetapan pedoman pengendalian sumberdaya alam dan kelestarian fungsi lingkungan ;
- b. Pengaturan pengelolaan lingkungan dalam pemanfaatan sumber daya laut di luar 12 mil ;
- c. Penilaian AMDAL bagi kegiatan-kegiatan yang potensial berdampak negatif pada masyarakat luas dan atau menyangkut pertahanan dan keamanan;
- d. Penetapan baku mutu lingkungan hidup dan penetapan pedoman tentang pencemaran lingkungan hidup ; dan
- e. Penetapan pedoman tentang konservasi sumber daya alam ;

Sementara menurut Pasal 3 ayat (5) Nomor 25/2000, kewenangan Propinsi dalam bidang lingkungan hidup terdiri dari :

- a. Pengendalian lingkungan hidup lintas kabupaten / kota ;

- b. Pengaturan pengelolaan lingkungan dalam pemanfaatan sumber daya laut 4 – 12 mil ;
- c. Pengaturan tentang pengamanan dan pelestarian sumber daya air lintas kabupaten / kota ;
- d. Penilaian AMDAL bagi kegiatan-kegiatan yang potensial berdampak negatif pada masyarakat luas yang lokasinya meliputi lebih dari satu kabupaten/kota ;
- e. Pengawasan pelaksanaan konservasi lintas kabupaten/kota; dan
- f. Penetapan baku mutu lingkungan hidup berdasarkan baku mutu lingkungan hidup nasional ;

Terhadap disharmoninya aturan secara yuridis formal tersebut di atas tentunya akan menimbulkan kendala dalam upaya menetapkan kebijakan pengelolaan pertambangan. Oleh karena setiap aktivitas kegiatan pertambangan dilakukan, hal mana pemerintah Kabupaten telah memberikan kebijakan penerbitan izin/kuasa pertambangannya, lalu menimbulkan dampak terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup, maka problematikanya adalah siapa yang akan bertanggungjawab terhadap masalah lingkungan tersebut.

Seyogyanya problem lingkungan merupakan tanggung jawab bersama antara Pemda Kabupaten/Kota, Propinsi dan Pusat. Guna menghindari ambivalensi hukum, diperlukan klarifikasi terhadap perbedaan substansi UU Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU Nomor 22

dan 25 Tahun 1999 tersebut. Kendati demikian, seyogyanya pula pusat dan daerah tidak saling lempar tanggung jawab.

Di samping itu jika dikritisi lagi ketentuan yuridis Pasal 10 UU 22/1999, juga dapat menimbulkan betapa besar wewenang daerah dalam melakukan pengelolaan lingkungan di Daerah. Namun, apabila rumusan Pasal 10 ayat (1) UUPD dicermati, wewenang tersebut justru menjadi “mandul” dan “memasung” Daerah untuk melakukan pengelolaan lingkungan hidup (sumber daya nasional).

Rumusan “... bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan” adalah rumusan yang paradoksal dengan kata “mengelola sumberdaya nasional.” Kata dasar “kelestarian” adalah “lestari” yang bermakna “langgeng atau tidak berubah”. Dikaitkan dengan “lingkungan” berarti lingkungan itu tidak boleh diubah, dibiarkan saja seperti keadaan aslinya. Padahal, pengelolaan lingkungan selalu membawa perubahan, sehingga yang dilestarikan bukanlah lingkungannya, melainkan kemampuan (fungsi) lingkungan. Tidak adanya kata “fungsi” dalam rumusan “kelestarian lingkungan” pada Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 22/1999 merupakan kelemahan konseptual yang fatal. Di samping itu, adanya kata “berwenang” dan “bertanggungjawab” tampak menimbulkan interpretasi ganda. Lazimnya, dalam “wewenang” selalu terdapat “tanggung jawab”. Tidak mungkin “wewenang” Daerah tersebut diberikan tanpa disertai “tanggung jawab”.

Di samping kendala tersebut di atas, secara yuridis juga dapat dikritisi persoalan yang akan muncul, dimana dikaji ketentuan di dalam PP Nomor 25 Tahun 2000 sebagai peraturan pelaksanaan UU Nomor 22 Tahun 1999, maka tugas Pemerintah Pusat adalah memberikan pedoman, standarisasi dan pengawasan. Dalam kaitan dengan pedoman, maka rambu-rambu tentang Peraturan Daerah yang baik dari aspek pengelolaan lingkungan hidup perlu disebarluaskan. Kendalanya adalah pada hirarki peraturan yang mana pedoman itu akan dikeluarkan. Dalam Tap MPR Nomor 3/2000, Keputusan Menteri (Kepmen) tidak tercantum dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Setelah Peraturan Pemerintah, Keppres langsung pada Perda sebagai hirarki terendah. Hal ini mengisyaratkan bahwa pedoman yang dituangkan dalam bentuk Kepmen tidak atau kurang memiliki kekuatan mengikat. Persoalannya adalah bahwa pola pemanfaatan sumber daya alam selama ini bersifat sektoral, walaupun pembangunan tersebut memanfaatkan sumber daya alam yang memiliki ciri-ciri holistik dan saling terkait Sistem yang holistik namun dimanfaatkan secara sektoral, seperti bidang pertambangan, justru menjadi pemicu terjadinya kerusakan dan pencemaran lingkungan. Akan tetapi terhadap kenyataan tersebut, apakah masing-masing pemanfaatan sumberdaya alam secara sektoral tersebut perlu diatur dengan Keppres. Hal ini tentunya menimbulkan kendala lagi, oleh karena berapa banyak Keppres harus diterbitkan karena masing-masing sektor akan menyusun pedoman berkaitan dengan bidang tugasnya. Disamping tentunya muatan

yang diatur dalam Keppres lebih umum dibanding dengan muatan dalam Kepmen.

b. Kendala Teknis

Salah satu masalah krusial yang sering dikeluhkan daerah dalam menetapkan kebijakan, khususnya kebijakan pengelolaan sumber daya alam dalam kerangka otonomi daerah, secara teknis adalah minimnya Peraturan Pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Tersendatnya peraturan pelaksanaan ini diinterpretasikan oleh daerah sebagai taktik Pemerintah Pusat untuk mengulur kewenangan yang selama ini berada dalam genggamannya. Namun demikian, dari aspek lingkungan, minimnya peraturan pelaksanaan ini bisa mengundang bahaya, yakni mendorong daerah untuk meraup pendapatan daerah tanpa mempertimbangkan kelestarian fungsi lingkungan (Sudharto P. Hadi, 2002,:57).

Peraturan (hukum) adalah instrumen yang memberikan pedoman dalam bertindak dan bertingkah laku. Jika tidak adanya pedoman atau peraturan akan menyimpang dari spirit pembangunan berwawasan lingkungan, tentunya implementasi pembangunan akan berdampak buruk bagi lingkungan.

Jika dianalisis ketentuan di bidang pertambangan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 memang lebih memberi akses bagi penanaman

modal asing maupun penanaman modal dalam negeri, karena undang-undang ini memang lahir beriringan dengan UUPMA dan UUPMDN sehingga tidak mengherankan jika Undang-undang ini mengilhami spirit pengelolaan sumber daya alam dalam konteks pertumbuhan ekonomi dan bukan dalam konteks pelestarian daya dukung lingkungan. Undang-undang Pertambangan tersebut lebih mengutamakan pemberian kuasa pertambangan kepada badan usaha milik swasta, dan kurang menghargai hak masyarakat yang secara turun temurun telah memanfaatkan tanah dan sumber bahan galian. Akibatnya masyarakat lokal terpinggirkan sehingga terjadi proses pemiskinan, Dampaknya timbullah Pertambangan Tanpa Izin (PETI) yang semakin marak di masyarakat dengan aktivitasnya tanpa memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Secara teknis, kondisi tersebut di atas menjadi problema tersendiri Pemerintah Kabupaten Sanggau dalam upaya melakukan langkah-langkah kebijakan pengelolaan pertambangan, khususnya dalam menyusun Peraturan Daerah berkenaan dengan kebijakan pengelolaan pertambangan di Kabupaten Sanggau (sebagaimana diungkap dari hasil wawancara dengan Ir. Rodi Sanen, Kasubdin Pertambangan, Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan). Kendala yang dihadapi adalah bagaimana mensinergikan peraturan-peraturan tersebut sehingga terakomodir dalam Peraturan Daerah, yang dapat menjiwai semangat otonomi daerah dan mengilhami spirit pengelolaan lingkungan hidup, akan tetapi Undang-undang Pertambangannya sendiri yang harus dijadikan pedoman tidak menjiwai semangat tersebut di atas.

Di samping kendala tersebut di atas, secara teknis pula dengan diberlakukannya otonomi daerah dalam upaya melakukan kebijakan pengelolaan pertambangan di daerah kabupaten, dapat berimplikasi terhadap pelestarian fungsi lingkungan hidup, diantaranya adanya kekhawatiran munculnya sikap egoisme daerah yang berlebihan dalam membatasi ruang gerak koordinasi antar Kota/Kabupaten. Dengan kewenangannya, masing-masing Pemerintah Kota/Kabupaten merasa hanya bertanggungjawab pada wilayah administrasinya sendiri. Padahal pengelolaan lingkungan selalu menuntut di luar batas administrasi, karena ciri-ciri ekologisnya. Dengan egoisme daerah, akan terjadi saling lempar tanggung jawab jika terjadi masalah pencemaran/kerusakan lingkungan akibat kegiatan pertambangan. Sebagaimana halnya aktivitas pertambangan emas di Kabupaten Sanggau dan Kabupaten lainnya yang menggunakan air raksa dalam proses pengolahan dan pemurnian dan menghasilkan zat beracun berupa merkuri yang dibuang dan mengalir ke sungai, melewati batas wilayah administrasi. Kondisi demikian tentunya akan menimbulkan masalah siapa yang akan bertanggung jawab, dan pada akhirnya masyarakatlah yang mengalami dan merasakan kerugian dari dampak tersebut (Hasil wawancara dengan Bapak Drs. Yohanes Kiteng Wakil Ketua Dewan Adat Kabupaten Sanggau).

Kendala teknis lain yang juga muncul dalam upaya kebijakan yang dilakukan pemerintah Kabupaten Sanggau dalam pengelolaan pertambangan dalam kerangka otonomi daerah adalah berkaitan dengan

adanya ketentuan PP Nomor 27 tahun 1999 tentang AMDAL, khususnya mengenai pembentukan Komisi AMDAL yang terdiri dari Komisi Penilai Pusat (Nasional) yang dikoordinasi oleh Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) dan Komisi Penilai AMDAL Daerah yang berkedudukan di propinsi di bawah koordinasi Pemerintah Propinsi. Dalam PP Nomor 25/2000 tentang Otonomi Daerah disebutkan bahwa kewenangan propinsi (Pasal 3 ayat (16) pada butir d) adalah menilai AMDAL bagi kegiatan-kegiatan yang potensial berdampak negatif pada masyarakat luas yang lokasinya meliputi dari satu kota/kabupaten. Ketentuan ini menimbulkan persoalan jika suatu kegiatan lokasinya berada di satu kota/kabupaten (tidak lintas batas), siapa yang berhak mengevaluasi, sementara di kabupaten/kota dengan volume kegiatan yang tidak merata sampai sejauhmana eksistensi pembentukan Komisi AMDAL tersebut. Sebagaimana wawancara dengan Ir. Nazmi (Kasi Analisa dan Pencegahan Lingkungan, Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan Kabupaten Sanggau), walaupun pada daerah kabupaten Sanggau telah dibentuk Komisi AMDAL sesuai Keputusan Bupati Sanggau Nomor 328 Tahun 2001, justru secara teknis masih kendala khususnya dalam pengelolaan kegiatan pertambangan, oleh karena dihadapkan pada keterbatasan sumber daya manusia, prasarana laboratorium lingkungan yang belum ada/memadai serta volume kegiatan untuk melakukan analisis tersebut masih kecil, oleh karena belum banyaknya aktivitas pertambangan di Kabupaten Sanggau dalam bentuk

Kuasa Pertambangan (skala besar, sehingga memerlukan studi Amdal). Kenyataan justru yang aktivitas pertambangan tersebut dalam bentuk pertambangan rakyat (skala kecil) dan bahkan lebih marak lagi pertambangan tanpa izin, yang perlu menjadi perhatian akan dampak yang telah ditimbulkannya.

Melihat faktor kendala baik secara yuridis dan teknis yang menghambat pelaksanaan arah kebijakan pemerintah Kabupaten Sanggau dalam pengelolaan pertambangan dalam rangka Otonomi Daerah sebagaimana uraian di atas, karena pengaruh missinkronisasi peraturan perundang-undangan yang ada, khususnya UU Pertambangan dengan UU Nomor 23/1997 dan UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999, maka sepatutnya UU Pertambangan yang lebih menjiwai spirit target pertumbuhan ekonomi tersebut dilakukan perubahan yang lebih menjiwai semangat otonomi daerah dan konsep pembangunan berwawasan lingkungan.

Apabila dikritisi UU Nomor 11/1967, maka dapat diungkap bagaimana UU tersebut sudah tidak sesuai dengan jiwa pembangunan berwawasan lingkungan dan semangat otonomi daerah. Dalam bagan konsideran bagian menimbang huruf a terdapat penjelasan bahwa semua dana dan daya untuk mengolah dan membina segenap kekuatan ekonomi potensi di bidang pertambangan menjadi kekuatan ekonomi riil. Dari penjelasan ini, maka tampak secara nyata bahwa paradigma pengelolaan pertambangan di wilayah Negara Indonesia adalah paradigma ekonomi semata dimana tidak memandang ekologi sebagai bagian yang sangat

penting di dalam pengelolaan pertambangan di Indonesia. Akibat lebih jauh dari hal ini adalah timbulnya peminggiran terhadap hak-hak masyarakat adat atau masyarakat lokal dalam pengelolaan pertambangan di Indonesia.

Dalam kaitan hal tersebut Y.C. Thambun Anyang (2003 : 3) mengemukakan kehadiran berbagai usaha yang tidak ramah lingkungan, baik langsung maupun tidak langsung berdampak negatif terhadap perilaku masyarakat adat di sekitar kegiatan berbagai usaha, yaitu mendidik masyarakat adat untuk tidak lagi memperhatikan upaya pemeliharaan, perlindungan dan pelestarian sumber daya alam dengan segala aneka hayati sesuai ajaran adat yang mereka warisi turun temurun. Di samping itu keberadaan berbagai bidang usaha tersebut sering menimbulkan konflik kepentingan antar para pengusaha dan masyarakat adat yang bersumber kepada kepemilikan atas lahan lokasi berbagai kegiatan usaha. Masyarakat adat mengaku bahwa lahan yang dipertikaikan adalah termasuk hak adat mereka atau hak ulayat, sebaliknya pihak pengusaha merasa lebih berhak oleh karena telah diberi izin usaha di atas lahan tersebut oleh pemerintah dan oleh karena itu sering berlindung pada pemerintah dan aturan tertulis yang sengaja dibuat tidak berpihak atau melindungi pihak yang lemah.

Sebagaimana halnya aktivitas pertambangan terutama PETI membuat semakin parah kerusakan sumberdaya alam dan penghancuran terhadap aneka hayati. Air sungai menjadi keruh berlumpur dan tercemar

oleh merkuri, padahal sebagian besar rakyat Indoensia termasuk di Kalimantan Barat bertempat tinggal di desa atau kampung dimana kehidupan mereka sangat tergantung dari keberadaan sumber daya alam dan aneka hayati. Sungai tempat mereka mandi, mencuci dan mengambil air untuk masak dan minum, bahkan diantara penduduk ada yang membuat "lantung" yaitu rumah di atas batang-batang kayu di sungai dan ada pula yang membuat "hotel terapung". Kondisi air sungai yang keruh berlumpur dan tercemar oleh merkuri, tentu berdampak terhadap penurunan populasi ikan, bahkan tidak mustahil dapat membuat punah ikan-ikan yang biasanya hidup di air jernih dan tentunya juga cepat atau lambat akan berdampak buruk bagi warga masyarakat yang menggunakan dan mengkonsumsi air sungai (Y.C. Thambun Anyang, 2003 : 2).

Realita terhadap dampak terpinggirkannya masyarakat terhadap aturan hukum pertambangan yang kurang responsif tersebut, telah menimbulkan persepsi masyarakat bahwa aktivitas PETI dilakukan masyarakat sesungguhnya memang itulah yang menjadi hak daripada masyarakat untuk memanfaatkan dan mengelola kekayaan alam di lingkungannya tersebut, yang telah dilakukan secara turun temurun. Namun oleh karena pertambangan rakyat tersebut dilakukan tanpa menggunakan SIPR maka mereka menjadi terasing dari ketentuan hukum, dan bahkan dinilai sebagai masyarakat yang tidak patuh dan taat pada hukum dengan melakukan pertambangan tanpa izin (Hasil wawancara dengan Tokoh Masyarakat ; Benediktus Sofyan).

Menyikapi hal tersebut tentunya peran masyarakat adat dalam pelestarian sumber daya alam dan segala isinya diperlukan dan bahkan merupakan *conditio sine quanon* (syarat mutlak) sebab mereka hidup dari keberadaan sumberdaya alam dengan segala isinya itu. Oleh karena itu kearifan kearifan tradisional dalam pengelolaan sumberdaya alam dan segala isinya perlu dipertahankan dan ditumbuhkembangkan (Thambun, 2003). Hal tersebut tentunya pula harus didukung oleh kebijakan pemerintah dalam pembentukan hukum yang lebih responsif terhadap nilai-nilai yang ada dalam kehidupan masyarakat.

Apabila lebih jauh kita melihat ke dalam isi batang tubuh UU Pertambangan dimaksud, maka dapat dikritisi diantaranya ketentuan dalam Bab I Pasal 1 tentang Penguasaan Bahan Galian tercantum secara langsung ideologi penguasaan sumberdaya alam pertambangan di Indonesia yaitu Hak Menguasai Negara. Konsep ini mengacu kepada konsep *Welfare State* dimana negara berperan secara aktif untuk melayani rakyat. Dalam tataran idiil penguasaan sumber daya alam oleh negara ini cukup baik, dalam artian bahwa rakyat juga merupakan salah satu unsur dari negara sesuai dengan konsep negara menurut hukum tata negara. Apabila rakyat dianggap sebagai salah satu unsur dari negara akan timbul penghormatan dan pengakuan akan eksistensi hak rakyat (Fiedman, dalam Jurnal Keadilan, Vol 2, No. 5, 2002 : 50). Dengan demikian di dalam pengelolaan sumber daya alam pertambangan di Indonesia budaya hukum masyarakat setempat harus dihormati. Setiap budaya hukum yang hidup di Indonesia

memiliki kearifan di dalam memperlakukan alam sebagai bagian dari hidup manusia.

Di dalam Pasal 2 tentang istilah-istilah, khususnya Pasal 2 huruf n yang menjelaskan tentang Pertambangan Rakyat, terungkap bahwa yang dinamakan pertambangan rakyat adalah suatu usaha pertambangan bahan-bahan galian dari semua golongan a, b dan c yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) yang dilakukan oleh rakyat setempat secara kecil-kecilan atau secara gotong royong dengan alat-alat sederhana untuk pencaharian sendiri. Dari penjelasan tersebut maka bunyi Pasal 2 huruf n menyatakan bahwa yang termasuk usaha pertambangan rakyat adalah bahan galian golongan a, golongan b dan golongan c. Apabila bunyi pasal ini terus ditelusuri maka akan mendapat pembatasan bahwa usaha pertambangan tersebut adalah usaha pertambangan secara kecil-kecilan, dengan peralatan sederhana, dan demi mencukupi kebutuhan sehari-hari, maka secara logika hukum, bahan galian golongan a dan b tidak termasuk kategori pertambangan rakyat, sebab untuk melaksanakan usaha golongan bahan galian tersebut membutuhkan dana yang besar dan tentu saja hal tersebut tidak dapat dipenuhi rakyat kecil.

Di sisi lain tampak secara nyata bahwa secara logika belum pula apabila rakyat tersebut dengan kemajuan peradabannya memiliki kemampuan untuk mengeksploitasi bahan galian tambang, hal itu tidak akan dapat terpenuhi mengingat kriteria rakyat secara normatif hukum hanya untuk bahan galian golongan c. Dalam persepsi pembentukan

hukum, rakyat diartikan hanya sebagai golongan lemah, tidak mampu berbuat, rakyat berada dalam posisi terpinggirkan dan hal itu terjadi secara sengaja, yaitu dengan menggunakan instrumen hukum.

Disamping itu apabila dilihat ketentuan Pasal 5 ayat (1) nya, bahwa kedudukan rakyat di dalam usaha pertambangan tampaknya secara fakta tidak mendapat perhatian yang cukup baik. Hal ini dapat dibuktikan dengan kedudukan pertambangan rakyat yang ditempatkan pada urutan terakhir dari para *stakeholders* yang terlibat dalam usaha penambangan.

Kemudian Pasal 8 UU Pertambangan tersebut menyebutkan apabila jumlah endapan bahan galian sedemikian kecilnya, menurut pendapat Menteri akan lebih menguntungkan jika diusahakan secara sederhana dan kecil-kecilan, maka endapan bahan galian itu dapat diusahakan secara pertambangan rakyat. Pasal 8 ini secara langsung telah memberikan stigma kepada rakyat bahwa rakyat adalah pihak yang tidak memiliki keahlian atau kemampuan dalam pengelolaan pertambangan. Dalam undang-undang ini terdapat dua pemisahan yang tegas antara rakyat (warga negara kelas bawah) di satu sisi dengan perusahaan atau perorangan swasta (warga negara atas atau kelas elit) di sisi lain. Secara jelas negara telah mendudukan rakyat di dalam posisi yang lebih rendah dibandingkan swasta. Rakyat di dalam posisi yang lebih rendah dibandingkan swasta. Rakyat di dalam persepsi pembuat undang-undang adalah sekelompok masyarakat yang bodoh sehingga hanya diberikan hak

untuk mengelola pertambangan secara kecil-kecilan dan hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup.

Pemberian prioritas utama kepada perseorangan swasta yang di dalam alam berpikir pembuat undang-undang merupakan golongan yang mampu telah menjadikan rakyat (golongan masyarakat kelas bawah) terpinggirkan di dalam usaha pengelolaan pertambangan di Indonesia. Kondisi demikian jelas bahwa UU Pertambangan tersebut tidak bersinergi dengan semangat otonomi daerah. Oleh karena dalam upaya pengembangan otonomi dan demokrasi, Purwo Santoso (2002 : 16) mengemukakan, bahwa demokrasi mensyaratkan adanya warga negara yang memiliki otonomi. Dalam hal ini, otonomi menjadi penting bukan hanya bagi pemerintah daerah melainkan bagi rakyat daerah itu sendiri. Tidak adanya otonomi warga negara akan menstruktur peluang bagi pemerintah untuk tidak hirau terhadap rakyatnya sebagaimana terjadi di masa lalu. Dengan demikian, seharusnya agenda pengembangan otonomi daerah perlu dimaknai sebagai kesatuan agenda dalam pembangunan sistem pengambilan kebijakan yang demokratis. Termasuk dalam hal ini refleksi terhadap pemberlakuan UU Pertambangan itu sendiri. Terlebih dalam pelaksanaan otonomi daerah, peluang pemberdayaan masyarakat melalui pemerintah desa sangat besar.

Selanjutnya Pasal 15 ayat (1) UU Pertambangan tersebut juga mengatur bahwa usaha pertambangan hanya dapat dilakukan apabila terlebih dahulu mendapatkan kuasa pertambangan. Secara umum

pertambangan rakyat telah berlangsung secara turun temurun dan tidak memerlukan izin dari siapapun. Dengan munculnya undang-undang ini maka bagi yang tidak memiliki kuasa pertambangan akan dianggap sebagai penambang liar. Dengan munculnya undang-undang ini maka pertambangan rakyat yang telah berjalan secara turun temurun menjadi sebuah pertambangan liar di mata hukum negara. Rakyat kecil memiliki pandangan terhadap tanah sesuai dengan hukum adat mereka masing-masing yang tidak mengenal formalitas izin tidak lagi dapat dengan mudah melakukan kegiatan penambangan yang telah dilakukan secara turun temurun. Akibat hukum yang timbul adalah dengan tidak dimilikinya izin pertambangan, maka timbul stigma yang diterima oleh rakyat berupa penambang liar.

Lebih lanjut Pasal 30 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 menyatakan bahwa apabila selesai melakukan penambangan bahan galian pada suatu tempat pekerjaan, pemegang kuasa pertambangan yang bersangkutan diwajibkan mengembalikan tanah sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan bahaya penyakit dan bahaya lainnya bagi masyarakat lainnya. Pasal ini menekankan akan perlindungan kesehatan dari akibat kegiatan penambangan, tetapi tidak dicantumkan secara tegas mengenai bahaya yang ditimbulkan bagi lingkungan hidup (sisi ekologi). Tampak pada saat pembuatan undang-undang ini masalah lingkungan hidup belum menjadi tema sentral kegiatan pembangunan. Pembangunan hanya diarahkan untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi tanpa melihat ekologi sebagai

pendukung keberlanjutan suatu pembangunan. Dengan demikian apabila UU Pertambangan tetap dipertahankan, tentunya akan berdampak bagi kebijakan lainnya dalam pengelolaan pertambangan dalam upaya mewujudkan konsep pembangunan yang berwawasan lingkungan.

BAB V

PENUTUP

A. SIMPULAN

1. Bahwa di Kabupaten Sanggau berlaku dualisme wajah hukum yaitu hukum Adat (hukum tidak tertulis dan hukum positif dalam bentuk undang-undang dan peraturan pelaksanaan, dalam hal usaha pertambangan yang dilakukan oleh masyarakat pedesaan secara manual (tradisional) tidak perlu memiliki izin (Surat Keputusan Bupati) sebagaimana disyaratkan kepada pengusaha, karena lahan milik masyarakat sendiri, yang dikuasai dengan hak ulayat, sistem pertambangan ini sudah turun temurun.

Kedua hukum tersebut berjalan/bersinergi serta bermuara pada upaya peningkatan pendapatan daerah, maka kebijakan-kebijakan pemerintah (dituangkan dalam peraturan daerah Nomor 8 Tahun 2004 tentang pengelolaan pertambangan umum sebagai wujud pemberdayaan hukum antara lain:

- a. Memberikan izin usaha pertambangan kepada pengusaha yang akan melakukan aktivitas penggalian bahan galian golongan B dan C dalam bentuk Surat Keputusan Bupati;
- b. Menetapkan dan menerapkan retribusi perizinan kuasa pertambangan, pajak Reklame, iuran tetap, untuk membayar langsung kepada Daerah.

peraturan pelaksanaannya kontradiktif dengan nilai-nilai budaya yang sudah dimiliki dan diyakini selama ini, sehingga hukum sebagai suatu sistem belum berfungsi secara optimal khususnya Undang-Undang diatas dikarenakan:

- a. Budaya hukum masyarakat penambang kurang terakomodir ke dalam norma-norma yang terkandung dalam Undang-Undang Pertambangan dan Undang-Undang Pajak Daerah/Retribusi Daerah, oleh karena itu tidak dipatuhi;
- b. Hukum belum fungsional terhadap perubahan-perubahan sosial struktur masyarakat, akan tetapi hukum sebagai saran pihak yang berakumulasi modal kuat dalam mencari berkah dan memposisikan masyarakat adat identik dengan kemiskinan;
- c. Rendahnya tingkat pendidikan masyarakat Adat dan kurangnya tingkat pemahaman Pemerintah Daerah terhadap eksistensi daerahnya sendiri serta sosialisasi dari pihak pemerintah tidak efisien dikarenakan lembaga-lembaga terkait tidak dilibatkan, antara lain lembaga akademisi.

B. REKOMENDASI

1. Bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ke depan, sehingga kebijakan pengelolaan pertambangan berorientasi pada peningkatan pendapatan daerah seyogyanya disusun secara akurat, berdasarkan data-data,

informasi, aspirasi dari masyarakat, skala prioritas, agar secara teknis dapat dilaksanakan di lapangan untuk itu perlu Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA) yang dikelola oleh sumber daya manusia yang profesional. Dan sudah waktunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 perlu diganti dengan Undang-Undang yang Pertambangan yang baru, yang mampu memberikan model pengelolaan usaha pertambangan yang saling bersinergis antara pemegang izin baik usaha negara (BUMN), Usaha Swasta (Perusahaan), pertambangan rakyat, dan pertambangan tradisional serta Hukum Adat sebagai asupan.

2. Dari segi hukum adalah suatu sistem, maka Undang-Undang Pertambangan yang baru seyogyanya mengakomodir hal-hal sebagai berikut:
 - a) Dari komponen struktur, agar lembaga-lembaga yang terkait dapat mewujudkan cita/tujuan hukum itu sendiri dan mampu memberikan pelayanan publik secara profesional dengan strategi:
 - (1) Sistem pelayanan satu atap;
 - (2) Bagi perusahaan yang berpusat di Jakarta harus ada kantor perwakilan di daerah;
 - (3) Restrukturisasi/peningkatan keprofesionalan personil, menempuh jenjang pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan/keahlian
 - b) Dari segi komponen substansi (Undang-Undang) seyogyanya:
 - (1) Hukum Adat perlu dijadikan rujukan dalam menormatiskan materi muatan/ pasal-pasal Undang-Undang Pertambangan yang baru.

(2) Adanya klausul dalam pasal yang menjamin adanya perlakuan adil kepada pemegang izin baik yang berskala besar, menengah, dan kecil sehingga dapat dieliminir sekecil mungkin terjadinya kecemburuan sosial di setiap lapisan masyarakat;

c) Dari segi komponen budaya/kultur, seyogyanya Undang-Undang Pertambangan yang baru, dapat disesuaikan dengan ide-ide, sikap, harapan dan pendapat bagi yang diaturnya, yaitu Birokrat, pengusaha tingkat atas, pengusaha tingkat menengah dan pengusaha kecil, masyarakat setempat harus lebih mengutamakan profesionalitas dan keramahan dalam fungsinya sebagai pemimpin dan pelayan masyarakat.

Demikian simpulan dan rekomendasi penelitian tesis ini, Penulis menyadari bahwa masih terdapat berbagai kekurangan dalam penelitian tesis ini dikarenakan keterbatasan kemampuan penulis dan waktu yang tersedia, semoga ada sedikit manfaatnya bagi pembaca, terutama yang ingin memperluas/memperkaya khasanah ilmu pengetahuan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurahman, 1986, *Tebaran Pemikiran Tentang Hukum dan Masyarakat*, Media Pustaka, Jakarta.
- Ade Maman Suherman, 2001. *Aspek Hukum dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Aidi Sasono, dkk, 1999, *Menyoal Birokrasi Publik*, Balai Pustaka, Jakarta
- Ali, Ahmad, 2002, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Penyebab dan Solusinya, Ghalia Indonesia, Jakarta
- _____, 2002, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Gunung Agung, Jakarta
- Ashshofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996.
- Atma Sasmita, Pomli, 2001, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung.
- Aubert, Vilhelm 1979, *Sociology of Law*, Baltimore, Penguin Books,
- Bahari, 2002, *Pengantar Hukum Pajak*, Edisi Revisi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Balu, Peter M 1987, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI Press, Jakarta
- Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta
- _____, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Barkun, Michael, 1968, *Law Without Order in Primitive Societies and The World Community*, New Have, Yale University Press.
- Berger, Peter C, 1985, *Invition of Sociology a Humanistic Prespektive*, Alih Bahasa Daniel Dhakidae, Inti Saran Aksara, Jakarta
- Bernard Arief Sidharta, 2000, *Refleks Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung.
- Bintang, Sanusi, 2000, *Pokok-Pokok Hukum Ekonomi dan Bisnis*, Aditya Citra Bakti, Jakarta, hal. 93

Camblise, William J & Scidman, Robert B; 1986, *Law Order And Power*, Reading Mass Edision Wetsly.

Curzon, LB: 1979, *Yurisprudence*, M and E Handbook

_____, Dalam Rony Hanitijo, 1985, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni Bandung.

Danim, Sudarwan, 2002, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung.

Djojohadi Kusumo Sumitro, 1994, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi Dasar, Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan*, LP3ES Jakarta.

DROR, Yekeskel, 1964, *Ventures In Policy Sciences*, Elsevier, Amsterdam.

Durheim, Emile, 1964, *The Devision Of Labor In Society*, PT. Hanindita Graha Widya, Yogyakarta

Edy Suwandi Hamid, MB Hendrie Anto; ttg, *Ekonomi Indonesia Memasuki Milinium II*, VII Press, Yogyakarta.

Esmi Warassih P, 2001, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum, Naskah Pidato, Pengukuhan Guru Besar Madya Ilmu Hukum*, Undip, Semarang.

_____, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama, Semarang.

Eugema Liliwati Mulyono, 1998, *Peraturan Perundang-Undangan tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah*, Harvarinto, Jakarta

F. Sugeng Istaro, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negeri Kesatuan RI*, Karya Mitra, Yogyakarta.

Fachrullah, Zudan Arif, 1997, *Hukum Ekonomi*, Karya Aditama, Surabaya

_____, 2001, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Fadillah Putra Muchsin H; 2002, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Overdes Press Surabaya.

Freidman; W; 1993 *Teori dan Filsafat Hukum, Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum (Susunan I, II, II)*., PT. Raja Grafindo, Jakarta.

- _____, Dalam Satjipto Rahardjo, 1980, *Masyarakat dan Pembangunan*; Alumnus Bandung.
- Friedman, Dalam 2001, Soesanto. 15, *Hukum Birokrasi Kekuasaan, di Indonesia*, Walisongo, Semarang.
- Friedman, Lawrence: 1986, *Legal Culture And The Welfare State*, dalam Gunther Teubner, Dilemma Of Law, In *The Welfare State* (Ed) Walter De Druyter.
- Gellner. Dikutip Kembali oleh Adi Suryadi, dalam, *Masyarakat Madani Pemikiran Teori dan Relevansinya dengan Cita-Cita Reformasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- George Vie dan Paul Welding, 1992, *Ideologi dan Kesejahteraan Rakyat*, Pustaka Utama, Grafiti, Jakarta.
- Giddens, Arthony, 2000, *Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Ginanjarta Sasmita 1996, *Pembangunan Ekonomi untuk Rakyat Memadukan Pertumbuhan dan Kemerataan*, Pustaka Cidesindo, Jakarta.
- Guba, Densin, 2001, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial* (Penyunting) Agus Salim, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Gunarto Sunardi, 2002, *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, Uni. Atmajaya, Yogyakarta.
- Gurvitch, George, 2002, *Sosiologi Hukum*, Bhatara, Jakarta.
- Hajon, Philipus M, dkk., 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Hartono, Sri Redjeki, 2000, *Kesiapan Perangkat Peraturan Tentang Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung.
- _____, 2000, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, CV. Mandar Maju, Bandung.
- _____, 2001, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Hartono, Sunaryati, CFG, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Nasional*, Alumni, Bandung.

_____, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke 20*, Alumni, Bandung.

_____, 1985, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta, Bandung.

HR. Syaukani, 2000, *Menatap Masa Depan Otonomi Daerah*, Gerbang Dayaku, Kalimantan Timur.

Huijbers, Theo, 1995, *Filsafat Hukum*; Penilaian, Kanisius, Yogyakarta.

I. Widarto, 2001, *Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah*, Lopere Pustaka Utama Yogyakarta.

I.G. Rai Wijaya, 2000, *Penanaman Modal, (Pedoman, Prosedur Mendirikan dan Menjalankan Perusahaan dalam Rangka PMA dan PMDN)*, Pradnya Paramita, Jakarta.

I.S. Susanto, 1995, *Kejahatan Korporasi*, Universitas Diponegoro, Semarang.

Irawan Suparmoko M; 2002, *Ekonomi Pembangunan*, BPFE, Yogyakarta.

Irfan Islamy, 2000, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.

Ismail Saleh, 1993, *Hukum dan Ekonomi*, Rineka Cipta, Jakarta

J. Wajong, 1989, *Administrasi Keuangan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Jimmy Mohammad Ibrahim, *Proses Otonomi Daerah*, Dahara Prize, Semarang.

Jones, Charles. O, 1996, *Pengantar Kebijakan Publik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Juoro, Umar, 1995, *Liberalisasi dan Pembangunan Ekonomi Rakyat*, Tiara Wacana, Yogyakarta.

Kartasasmitha, Ginanjar, *Pemberdayaan Masyarakat (Strategi Pembangunan yang Berakar Kerakyatan)*, Rineka Cipta, Jakarta.

Kartini Kartono, 1981, *Patologi Sosial. (Jilid I)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Koentjaraningrat, 2000, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Koesnadi Hardjosoemantri, 1991, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University, Yogyakarta.

Lapera, 2000, *Otonomi Versi Negara*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.

Lev, Daniel S. 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia*, Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial, Citra Aditya Bakti, Bandung.

_____, 2003, *Law and Society*, Prinntice hall, New Jersey

Lexy J., 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, remaja Rosdakarya, Bandung,

Lutfi Effendi, 2003, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Banyu Media, Malang.

Mertokusumo, Sudikno, 1993, *Pengantar Ilmu Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta.

Miles, MB, dan Haberman, 1972, *Analisis Data Kuantitatif*, UI Press, Jakarta

Miyasto, 1993, *Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) Dilihat dari fungsinya dalam Konteks Keadilan dan Pembiayaan Pembangunan*, Center For Fiskal And Monetary Studies, Jakarta.

_____, 1993, *Norma Adminis Pendapat Daerah*, Dirjen Puod, Depdagri, Jakarta.

_____, 1997, *Sistem Perpajakan Nasional dalam Era Globalisasi Pidato Pengakuannya Jabatan Guru besar Madya dalam Ilmu Ekonomi*, Undip, Semarang.

_____, 1991, *Pajak Ditinjau dari Segi Hukum*, PT. Eresco, Bandung.

Moelyarto, 1996, *Pemberdayaan Masyarakat Nelayan*, Media Pressindo, Yogyakarta.

Muhammad, Abdulkadir, 2001, *Hukum Ekonomi Hak Kekayaan Intelektual*, Aditya Citra Bakti, Bandung.

Nasikun, 1995, *Sistem Sosial Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Nasution, S., 1996, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung.

Negoro, Prawira, 1993, *Pokok-Pokok Kebijakan Pemerintah Dalam Pembinaan dan Pengembangan Pengusaha Kecil*, Buliten Koperasi, Agustus.

Nugroho Rianto, 2003, *Kebijakan Publik Tentang Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Gramedia, Jakarta.

Oakley dan Marseden, dalam Onnys. Pranarka, 1996, *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSS, Jakarta.

Ohinae Kenichi, 1989, *Dunia Tanpa Batas, Kekuatan dan Strategi di Dalam Ekonomi Yang Saling Mengait*, Bina Rupa Aksara, Osaka-Jepang.

Otto Soemarwoto, 1991, *Ekonomi Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Djambatan, Jakarta.

Paloma, Margaret, 1994, *Sosiologi Kontemporer*, Raja Grafindo Persada, Jakarta

Paulus Effendi Latulong, 1993, *Penegakan Hukum Lingkungan oleh Hakim Perdata*, PT: Citra Aditya Bhakti, Bandung.

Pranarka, Onny S, 1996, *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta.

Prayitno Wukir, 1991, *Modernitas Hukum Berwawasan Indonesia*, CV. Agung Semarang.

Purnadi Purbocaraka, N Chidir Ali, 1990, *Disiplin Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung.

Radbruch, Gustav, dalam Satjipto Raharjo, *Mengajarkan keteraturan menemukan Ketidak Teraturan, (Teaching Order Finding Disorder). Pidato Mengakhiri Masa Jabatan Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum, Undip 15 Desember.*

Rahardjo, Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, PT. Cipta Aditya Bakti, Bandung.

_____, 1979, *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoritis Serta*

_____, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung

_____, 1983, *Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung.

_____, 1985, *Beberapa Pemikiran Tentang Rancangan Antara Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung.

_____, 1987, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.

- _____, 1991, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rahmad Soemitro, 1998, *Atas dan Dasar Perpajakan*, PT. Rifika Aditama, Bandung.
- Raz, Yosep, 1980, *The Concep Of Legal System, An Antroduction To The Theory Legel System*, Claren Dan Press.
- RDH. Kusumahadmadja, 1999, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta Bandung.
- Ritzer, George, 1992, *Sosiologi Pengetahuan Berparadigma Ganda* (Terjemahan) Ali Mandan, Rajawali Perss, Jakarta.
- Riwu Koho, 1987, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Tarsito, Jakarta.
- Rony Hanitijo Soemitro, 1989, *Studi Hukum, Masyarakat, dan Tehnology*, CV. Agung, Semarang.
- Rony Sautma Hatma Bako, 1999, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang RI*, PT. Citra Adi Bhakti, Bandung.
- Rudy, T. may, 2003, *Hubungan Internasional Kontemporer dan Masalah-Masalah Global, Isu, Konsep, Teori dan Paradigma*, Refika Aditama, Bandung.
- Saleh, Ismael, 1993, *Hukum dan Ekonomi*, Rineka Cipta, Jakarta
- _____, 1994, *Hukum dan Ekonomi*, Gramedia, Pustaka Utama, Jakarta.
- Salim, Agus, 2001, *Teori Dalam Paradigma Penelitian Sosial (dari Denzin Guba dan Penerangannya)*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Salman, Otje, 1987, *Sosiologi Hukum Suatu Pengantar*, Armico, Bandung.
- Samodra Wibawa, 1994, *Kebijaksanaan Publik Proses dan Analisis*, Intermedia, Jakarta.
- Sanipah, Faisal, 1990, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi*. Yayasan Asih
- Sanusi, Achmad, 1994, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Transito, Bandung.
- Seidman, Robert B, 1972, *Low and Development, A General Model, Law and Society*, Rebeiw, Nomor 2.

Sherry, Arnstein R, 1995, *A Leader of Citizen Participation, dalam Classic Readings in Urban Planning, An Introduction*, Jay M. Stein (ed), New York, Mc Graw Hill Inc

Soekanto, Soerjono, 1993, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta.

_____, 1976, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Yayasan Penerbit UI, Jakarta.

_____, 1981, *Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung.

_____, 1982, *Perihal Kaidah Hukum*, Alumni, Bandung.

_____, 2003, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat*, Raja Grafindo, Jakarta.

Soekirno, 1995, *Perkembangan Pemerintah Daerah*, Liberty, Yogyakarta.

Soemitro, Rony Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Sri Sundari Rangkuti, 1987, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, Disertasi.

Sunggono, Bambang, 1998, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Sunggono, Bambang, 1998, *Metode Penelitian Hukum*, Radja Grafindo Persada, Jakarta.

Syahada Guruh, 2000, *Menimbang Otonomi VS Fideral*, PT. Remaka Rosdakarya, Bandung.

Taneko, Soleman B., 1993, *Pokok-Pokok Studi Hukum dan Masyarakat*, Raja Grasindo, Jakarta

Theo L. Sambuaga, 1992, *Dinamika Masyarakat dan Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Tjitoherijanto, Priyono, 1996, *Prospek Perekonomian Indonesia dalam Rangka Globalisasi*, Rineka Cipta, Jakarta.

Tuner, Jonathan M, 1972, *Pattern of Social Organisation*, New York, Mc Graw.

Weber, Max, 1954, *On Law Economy And Society*, New York, A Clarion Boah.

Wignosoebroto, Soetandya, 2002, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika, Masalahnya*, Elsam, Jakarta.

_____, tth, *Suatu Kajian Tentang Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia*.

_____, 1993, *Sejarah hukum dan Hukum Kolonial Kehukuman Nasional*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Yusuf, Faisal, 1999, *Sistem Ekonomi Pasar Berkeadilan Berdasarkan Demokrasi Ekonomi*, Yayasan Sembilan Bintang, Jakarta.

Zamroni, 1992, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta.

Zetlin, Irving M, 1995, *Memahami Kembali sosiologi Kritik Terhadap Teori Sosiologi Kontemporer*.

Perundang-Undangan/ Peraturan-Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Hasil Amandemen ke-4)

Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004.

Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pasar Daerah.

Sumber informasi.

www.ri.go.id Pertambangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat Daerah.

Undang-Undang RI Nomor II Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas (PT).

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang nomor 23. Tahun 1997 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.

PP Nomor: 32 Th 1969 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor

PP Nomor: 75 Th 1992 Tentang Perubahan atas PP No: 32 th 1969.

PP Nomor: 25 th 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonomi.

PP Nomor: 104 tahun 2000 Tentang Dana Perimbangan.

PP Nomor: 20 tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Otonomi Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2000, Tentang Retribusi Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 Tentang Pajak Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor, 27 Tahun 1980 Tentang Penggolongan Bahan-Bahan Galian.

Peraturan Pemerintah: Nomor 29 Tahun 1986 Tentang Analisa Dampak, Lingkungan.

Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969.

Kepres Nomor 115 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Kepres Nomor 97 Tahun 1993 Tentang Tata Cara Penanaman Modal.

Kepres Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundangan dan Rancangan Undang-Undang, Rancangan PP dan Rancangan Kepres.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 170 Tahun 1997 Tentang Pedoman Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 171 Tahun 1997 Tentang Prosedur Pengesahan Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri 172 Tahun 1997 Tentang Kriteria Wajib Pajak Yang Wajib Menyelenggarakan Pembukuan Tata Cara Pembukuan.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 173 Tahun 1997 Tentang Tata Cara Pemeriksaan di Bidang Pajak Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 174 Tahun 1997 Tentang Tata Cara Pemeriksaan di Bidang Pajak Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 175 Tahun 1997 Tentang Tata Cara Pemeriksaan di Bidang Retribusi Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 119 Tahun 1997 Tentang Ruang Lingkup Dan Jenis-Jenis Retribusi Daerah Tingkat I dan Retribusi Daerah Tingkat II.

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 10 1998 Tentang Pencabutan Daerah Tingkat I Dan Tingkat II Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Kep men Pertambangan dan Energi Nomor 678/20/MPE/1998 Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Kuasa Pertambangan, Pemrosesan Pelaksanaan kontrak Karya dan Perijinan Karya Pengusaha Pertambangan, Batubara.

Kep men Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1453.K/29/MEM/2000 Tentang Pedoman Tehnis Penyelenggaraan Tugas Pemerintah di Bidang Pertambangan Umum.

Kep Dirjen, Pertambangan Umum Nomor 149.K/20.01.DDJP/1998 tentang Pemberian Kuasa Pertambangan.

Perda Kabupaten Sanggau Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah Kabupaten Sanggau.

Perda Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Dinas Daerah Kabupaten Sanggau.

Keputusan Bupati Nomor 64 Tahun 2001 Tentang Susunan dan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pertambangan dan Pengendalian Dampak Lingkungan

Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2004 Tentang pengelolaan Pertambangan Umum.

Undang-Undang : Nomor 28 Tahun 1999. Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;

Peraturan Pemerintah : Nomor 25 Tahun 1999. Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom;

Peraturan Pemerintah : Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Pedoman Organisasi perangkat Daerah;

Peraturan Pemerintah : Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan;

Peraturan Pemerintah : Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah;

Peraturan Pemerintah : Nomor 106 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan tugas Pembantuan.

Peraturan pemerintah : Nomor 107 Tahun 2000 Tentang Pinjaman Daerah.

Makalah-Makalah

Dalai, Ngadisah 23 November 2000, peranan DPRD Dalam Pemberdayaan Pemerintah Daerah, dalam *Semiloka* Bidang Politik dan Pemerintah Daerah Legislatif dan Eksekutif Propinsi Jawa Tengah.

Dirjen PUOD Depdagri, 23 November 1999, Optimalisasi Pendapat Asli Daerah sektor Pajak dan Retribusi dalam *Lokakarya* Penyusunan Produk Hukum, Semarang.

_____, 23 November 1999, Optimalisasi Pendapat Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1999 dalam *Lokakarya* Penyusunan Produk Hukum Semarang.

_____, Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif Dengan Penelitian Hukum Empiris, dalam *Majalah Masalah-Masalah Hukum*, No.5 Tahun 1992, Hal 32-40.

Miyasto, 1993, Manual Administrasi Pendapat Daerah. Dirjend Poud Depdagri, Jakarta

_____, 1998, Sistem dan Pelaksanaan Perpajakan di Indonesia, makalah *Seminar Nasional* Perpajakan, dalam rangka Dies Natalis Universitas Diponegoro Semarang.

_____, 1998, Strategi Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah. Dirjen Poud Depdagri.

Rahardjo Satjipto, 15-16 April 1998, Penyusun Undang-Undang yang Demokratis Suatu Kajian Sosiologis, *Seminar Nasional* Mencari Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, Universitas Diponegoro Semarang.

Rais Amin, M, 13 Oktober 1997, Profil Birokrasi dalam, Era Globalisasi, dalam *Seminar Nasional*, "Profil Birokrasi Yang Birokratis Menghadapi Era Pasar Bebas Menuju Kualitas Pelayanan Yang Efektif dan Efisien, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro Semarang.

Rasyid, Ryaas, 23 Nopember 2000, Aparatur yang Profesional dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam *Semiloka* Bidang Politik dan Pemerintah Daerah Legeslatif dan Eksekutif Propinsi Jawa Tengah Center for Indonesia Bureancracy Studies.

Sudarmadji, Agus, 18 Oktober 1997, Undang-Undang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah dan Desentralisasi di Bidang Keuangan Daerah dalam *diskusi Panel* UNDIP, Semarang.

Warasih, Esmi, 15-16 April 1998, Cita Hukum dan Proses Penyusunan Peraturan perundang-undangan yang Demokratis, dalam *Seminar Nasional Mencari Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis*, dan Konggres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, Universitas Diponegoro Semarang.

_____, Kegunaan Telaah Kebijakan Publik Terhadap Peranan Hukum dalam Masyarakat Dewasa Ini (Sebuah Pengantar), *Majalah Masalah-Masalah Hukum* No 11 Tahun 1994.

Wignyosoebroto, Soetandyo, 15-16 April 1998, Pokok-Pokok Pikiran Tentang Model Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang Demokratis, dalam *Seminar Nasional Mencari Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis dan Konges Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia*, Universitas Diponegoro Semarang.

Ismail Saleh, 1998, *Budaya Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*, Materi Ceramah Selaku Menteri Kehakiman RI Dalam Rangka Kaji Bakti 30 Tahun FISIP UNPAD Yang Dimuat dalam *Varia Peradilan* Tahun III No 36 September.

Warasih, Esmi, 2001, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum*, Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Ilmu Hukum UNDIP, Semarang.

Wigjosoebroto, Soetandyo, *Permasalahan Paradigma dalam Ilmu Hukum*, Jurnal Wacana, Vol VI/2000

Yudho, Winarno, 1987, *Efektifitas Hukum Dalam Masyarakat*, Jurnal Mimbar Hukum UGM, Yogyakarta.